
呼政办发〔2023〕28号 2023年5月4日

呼伦贝尔市人民政府办公室关于 印发《呼伦贝尔市主体草原生态保护修复 中长期规划（2021—2035）》的通知

各旗市区人民政府，市政府各部门，驻呼伦贝尔市有关单位：

《呼伦贝尔市主体草原生态保护修复中长期规划（2021—2035）》已经市人民政府2023年第3次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

呼伦贝尔市主体草原生态保护修复 中长期规划（2021—2035）

目 录

前 言

第一章 草原生态保护修复形势

第一节 资源环境现状

第二节 保护修复成效

第三节 存在的问题

第四节 机遇与挑战

第二章 总体要求

第一节 指导思想与基本原则

第二节 战略定位与规划目标

第三章 总体布局

第一节 主体草原生态保护红线管控区

第二节 岭西林缘草原草甸发展区

第三节 主体草原沙地综合治理区

第四节 优质草产品生产区

第四章 主要任务及建设重点

第一节 草原生态红线区保护修复

第二节 退化草原草甸生态恢复

第三节 沙地植被恢复与重建

第四节	草原湿地生态保育修复
第五节	自然保护地体系建设与生物多样性保护
第六节	损毁草原修复治理
第七节	支撑保障体系建设
第五章	重点工程投资估算
第一节	重点工程投资测算
第二节	资金筹措方案
第三节	保护建设资金管理
第六章	环境影响评价
第一节	环境现状
第二节	环境影响分析
第三节	应对措施
第七章	保障措施
第一节	加强组织领导，全面推进林（草）长制
第二节	强化制度建设，依法保护草原
第三节	拓展投融资渠道，保障工程实施
第四节	强化科技支撑，提高质量效益
第五节	提高队伍素质，提升管护效果
第六节	重视舆论引导，促进全民参与

前 言

呼伦贝尔主体草原具有欧亚大陆东段保存最完整的植被类型和自然景观，境内地势开阔，水草丰美，是世界著名的天然草牧场，也是我国北方重要生态屏障区、水源涵养区和旅游胜地。

然而，自 20 世纪 90 年代以来，过度放牧、粗放垦殖、采矿破坏、无序旅游等人为活动已对呼伦贝尔草原构成严重干扰，特别是随着气候暖干化趋势的逐年显现，呼伦贝尔主体草原退化沙化、生物多样性丧失、生态功能下降、自然灾害频发等日益凸显，已成为制约区域可持续发展的重要障碍，对下游区生态安全构成严重威胁。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，从“五位一体”总体布局的战略高度出发，将生态文明建设提到了前所未有的新高度。习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调“保持加强生态文明

建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加大生态系统保护力度，打好污染防治攻坚战，守护好祖国北疆这道亮丽风景线”“把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障”。总书记对内蒙古系列重要讲话重要指示批示精神，充分体现了党和国家对保护建设内蒙古草原的殷切期望。

呼伦贝尔市始终牢记习近平总书记“努力把内蒙古建设成祖国北疆重要生态安全屏障”的殷切嘱托，深入践行党中央决策部署，认真贯彻落实国家和自治区党委、政府关于草原保护建设各项安排部署，以实现草原绿色发展为引领，以提升草原生态服务功能为核心，扎实推进草原休牧禁牧、沙地综合治理、已垦草原退耕还草等生态建设工程，呼伦贝尔草原生态环境得到明显改善，生态屏障功能显著增强。

2019年2月，国家林业和草原局《关于促进林草产业高质量发展的指导意见》指出，将继续实施退牧还草工程，启动草原生态修复工程，保护天然草原资源。2020年6月，国家发展和改革委员会、自然资源部联合发布《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》，将呼伦贝尔草原列为“北方防沙带”和“东北森林带”的保护修复重点。呼伦贝尔市按照党中央、国务院和自治区的统一部署，及时开展呼伦贝尔主

体草原生态保护修复，系统维护呼伦贝尔草原的原真性，切实改善提升草原生态功能稳定性，助力我国北方重要生态安全屏障建设。

呼伦贝尔市人民政府公报

第一章 草原生态保护修复形势

第一节 资源环境现状

一、规划范围

本规划范围是呼伦贝尔主体草原区，面积 631.21 万公顷，以岭西新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、陈巴尔虎旗、鄂温克族自治旗为主，包括海拉尔区、满洲里市、扎赉诺尔区以及额尔古纳市南部等地。

表 1-1 呼伦贝尔主体草原分布范围及面积

旗（市、区）	主体草原分布区	天然草原 （万公顷）
鄂温克族自治旗	全境，包括4镇1乡5苏木	93.15
新巴尔虎左旗	全境，包括2镇5苏木	154.03
新巴尔虎右旗	全境，包括3镇4苏木	216.67
陈巴尔虎旗	全境，3镇4苏木3国营农牧场	123.89
海拉尔区	哈克、奋斗2镇和建设街道	4.95
满洲里市	扎赉诺尔、敖尔金、东湖3区	4.71
额尔古纳市	拉布大林、黑山头、三河、恩和、室韦5乡镇（苏木、街道）	33.81
合计		631.21

二、资源环境概况

呼伦贝尔主体草原地处温带大陆性季风气候区，夏季温凉短促，冬季寒冷漫长，年均温 0℃左右，呈东低西高、北低南高态势；全年降水量 250—350mm，呈东高西低、北高南低分布，年际变率较大，冬春季占 25%—30%，夏秋季占 70%—75%，蒸发量大、气候干燥。由东到西分布有黑钙土、栗钙土及隐域性草甸土、盐碱土等。海拉尔河以南、伊敏河两岸带状分布有固定、半固定和流动风沙土，部分地段分布有少量盐碱土。主要植被类型有山地草甸、低地草甸、草甸草原、典型草原等中温型天然草原植被，由东到西呈现明显的地带性分布特征。2020 年，草原综合植被盖度达 75.1%。

主体草原区野生动植物非常丰富，现已查明的维管束植物种类有 108 科 468 属 1352 种，被列入《国家重点保护野生植物名录（第一批）》的有 8 种，列入《国家珍贵树种名录》的有 6 种，列入《自治区珍稀濒危保护植物名录》的有 32 种。已查明脊椎动物 489 种，占自治区的 68.92%，其中，国家一级重点保护野生动物 17 种，二级重点保护野生动物 64 种。

从生态环境状况总体评价来看，主体草原区稳定达到良好水平，且近年生态环境质量指数同比略有上升，区域生态环境质量呈现逐步好转态势。

第二节 保护修复成效

近年来，呼伦贝尔市牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，紧紧围绕我国北方重要生态安全屏障战略定位，认真贯彻落实国家和自治区草原保护建设政策，扎实推进草原休牧禁牧、沙地综合治理、已垦草原退耕还草、生态修复试点等生态建设工程，草原生态保护修复取得显著成效。

一、草原保护制度与政策不断完善

近年来，呼伦贝尔市不断完善草原保护制度与政策体系，先后出台《关于加强草原保护与建设的决定》《关于严禁采挖收购运输草原野生植物的通告》《关于加强天然打草场保护利用的指导意见》《禁牧和草畜平衡监督管理实施办法》《开展打击毁林毁草专项行动实施方案》《呼伦贝尔市草原生态保护补助奖励政策实施方案》等一系列文件，为草原保护建设和监管提供了政策和制度保障。

二、草原保护建设成效显著

自 2002 年以来，呼伦贝尔市相继实施了退牧还草、退耕还草、高产优质苜蓿示范等重大草原生态保护建设工程，有效促进了草原生态保护与恢复。“十三五”期间，累计完成退牧还草工程 447.84 万亩，退耕还草面积 2.7 万亩。人工草地的种植结构进一步优化，质量效益不断提高，多年生优质高产苜蓿种植面积达到 30 万亩以上。2020 年全市草原综合植被盖度达 75.1%，连

续五年稳定在 70%以上，位列全区第一，草原生态恢复明显。

三、草原生态修复治理稳步推进

2019 年，呼伦贝尔市主体草原区被列为国家和自治区退化草原人工种草生态修复试点项目，重点围绕天然草原退化放牧场、退化打草场、重度退化草场等，积极落实各项生态修复治理工作。截至 2020 年底，累计完成草原生态修复治理 68.72 万亩，生态修复治理初具规模。试点地区结合当地情况，在退化草原改良方法和技术方面进行了有效尝试，初步取得良好效果，为自治区和全国草原生态修复创造了经验。

四、草原生态补奖政策全面落实

“十三五”期间，呼伦贝尔市全面落实国家新一轮草原生态保护补助奖励政策，落实草原补奖面积 10358 万亩，其中，草畜平衡面积 8671 万亩、禁牧面积 1687 万亩，每年发放补奖资金近 6.3 亿元，惠及 10 个旗市区、697 个嘎查村（场）的 14.2 万户农牧民。实施草原补助奖励政策后，充分调动了草原牧民退牧还草、休牧禁牧和草原生态保护的积极性，天然草原基本实现“禁牧不禁养，减畜不减收”。截至 2019 年，全市牧业年度牛存栏 114.71 万头，同比增长 15.6%，羊存栏 827.44 万只，同比下降 4.1%，牛羊肉产量分别提高 3.8%和 14.9%。

五、草原生态屏障功能进一步稳固

随着退牧还草、生态修复、生态补奖等一系列重大工程措施

和政策的落地实施，主体草原防风固沙、土壤保持等重要生态服务功能逐步得到稳固和维持。草原沙化土地面积持续减少，初步实现沙化土地逆转。通过持续增加植被覆盖度，区域风蚀减轻，沙尘天气过程减弱，易起沙尘的土地面积比例整体呈下降趋势，近年来草原大范围沙尘天气总体活动日数逐步回落到了多年平均水平。

六、生物灾害防控能力不断提升

目前，呼伦贝尔市基本建立起市、旗（市、区）和牧民信息员组成的三级监测预警体系，同时初步建立起专业化防治服务队，利用飞机与大型器械相结合开展鼠虫害防控。通过各草原技术部门定期监测和及时防治，全市每年生物防治和物理防治鼠虫害面积在 300 万亩以上，能有效控制鼠虫害蔓延。同时，大力推广微生物制剂、植物源农药、天敌防控、物理防控、生态调控等绿色及其配套技术，草原鼠虫害绿色防控水平明显提升，防控面积逐年增加。

七、草原监管与执法力度不断加强

呼伦贝尔市高度重视草原生态保护工作，充分发挥统筹协调作用，对未征先占、非法垦殖草原资源等行为加大督办查办力度。积极开展打击非法采挖、狩猎、收购、运输草原野生动植物专项行动，对非法采挖、狩猎、收购、运输草原野生动植物的违法行为形成了有力打击和震慑。针对冬春季节草原火灾频发等问题，

重点加强草原火灾瞭望、火情监测预警和人为火源管控等工作，对有效降低草原火灾损失起到积极作用。

第三节 存在的问题

一、草原经营利用方式相对粗放

长期超载放牧、高强度刈割和非法扩大垦殖规模等粗放、掠夺式经营利用方式，是导致呼伦贝尔草原退化、沙化和盐碱化的原动力。特别是草畜产品集约化生产方式落后，草原环境友好型产业体系尚未建立，草牧业延伸产业链条短，资源利用效率和经济效益低下，且在短期内很难得到根本性转变，加剧了草原经营利用与生态保护的矛盾，草原生态服务功能恢复和维持压力大。

二、草原生态空间管控制度缺失

长期以来草原生态系统缺乏必要的空间管控制度约束，生态环境要素禀赋分区和重要生态空间缺乏差别化管理，“三线一单”配套政策不尽完善。在区域气候暖干化效应和短期经济利益驱动的共同影响下，草原退化、沙化面积逐年扩展，防风固沙、涵养水源、水土保持等草原生态系统服务功能降低，加剧草原旱灾、虫灾、鼠害、病害等自然灾害发生频率和危害程度。

三、生态修复工程系统性不足

目前，呼伦贝尔草原生态修复工作尚处于起步阶段，缺乏整体性和全局性部署、工程系统性不够、各个子项目关联性不足，缺乏对天然草原进行大规模、系统性的修复缺乏经验，配套的政

策、技术、物资、队伍等方面储备不足，对今后开展草原生态修复形成一定的制约。权责对等的管理体制和协调联动机制尚未建立，统筹生态保护修复面临较大的压力和阻力。

四、草原长效保护制度尚不健全

呼伦贝尔草原长效保护制度尚不健全。一是资源产权制度不明确，草场承包制度、草原使用家庭化、合作化、社区化等多元化发展模式都存在草原产权模糊的情况。二是保护责任制度不明晰，草原经营者对履行草原保护和建设的责任和义务不明晰、对造成草原退化责任缺乏相应的追究制度。三是生态补奖政策有待改进，草原生态补奖的补贴虽然在一定程度上缓解了牧民的生活压力，但没有从根本上解决生态与生产之间的矛盾，执行过程中缺乏相应的惩罚办法。

五、草原监管能力严重不足

呼伦贝尔草原地域辽阔、草地类型复杂多样，保护监管工作难度大、任务重，但长期以来，草原监管机构建制偏低、人员数量不足，监管手段落后、执法能力偏弱，难以胜任繁重的草原保护监管任务。目前草原环境监测、评估、预警与监管实行多重管理，涉及农业、林草、环保等多个部门，部门利益重叠，职责不清，资源共享能力薄弱，导致草原监测预警与监管不能有效发挥作用。

第四节 机遇与挑战

一、发展机遇

（一）党中央对保护内蒙古草原提出更高要求

习近平总书记多次对内蒙古生态保护和建设作出重要指示批示，明确要求保护草原是内蒙古生态系统保护的首要任务，强调内蒙古必须自觉担负起建成我国北方重要生态安全屏障的重大责任，将内蒙古草原保护修复提升到了前所未有的战略新高度，也为呼伦贝尔统筹山水林田湖草沙系统治理和草原生态保护修复指明了方向。

（二）我国草原进入加强保护修复新阶段

随着习近平生态文明思想的深入践行，草原定位已从生产为主转变 为生态为主，草原承担着前所未有的绿色崛起重任。2021 年 3 月，国务院办公厅印发了《关于加强草原保护修复的若干意见》，明确提出到 2025 年和 2035 年，草原退化趋势得到根本遏制、退化草原得到有效治理和修复。站在新的历史起点，中共中央、国务院及自治区高度重视呼伦贝尔草原的保护修复，《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》《北方防沙带生态保护和修复重大工程建设规划（2021—2035 年）》以及自治区《构筑我国北方重要生态安全屏障规划（2020—2035）》都将呼伦贝尔草甸草原和沙地列为生态保护和修复重大工程的

相关内容。作为首批国家草原生态修复试点地区，呼伦贝尔主体

呼伦贝尔市人民政府公报

草原的保护修复工作迎来重要历史机遇。

（三）草原碳汇为草原保护修复提供了重大机遇

碳达峰、碳中和是党中央重大战略决策部署，是我国实现可持续发展、高质量发展的内在要求，也是推动构建人类命运共同体的必然选择，已纳入经济社会发展和生态文明建设整体布局。我国草原生态系统的总碳储量约占陆地生态系统总量的 30—34%，仅次于森林碳库。呼伦贝尔天然草原蕴含着巨大的碳汇潜力。“双碳”目标的提出，为呼伦贝尔系统实施草原保护修复生态工程，增加草原碳汇、作出草原更大贡献提供了重大机遇。

二、面临的挑战

（一）生态本底脆弱增加了修复治理难度

呼伦贝尔主体草原地处我国东北林草交错带，生态环境本底十分脆弱，一旦遭到破坏很难恢复。受大兴安岭隆起和水热条件影响，气候复杂多样，脆弱性集中表现为系统抗干扰能力弱、时空波动性强、环境异质性大、对外界反应敏感等特点。由于草场退化、土地沙化、天然草原质量降低等原因，草原生态系统成为筑牢北方生态安全屏障的薄弱环节。由于生态环境本底脆弱，草原修复治理短期内很难见到成效。

（二）气候暖干化加剧草原退化

近 60 年气象数据分析显示，呼伦贝尔草原多年平均气温以每 10 年 0.35℃ 的速率呈上升趋势，春夏平均气温上升速率明显

高于秋冬季；多年平均降水量以每 10 年 3.65 毫米的速率减少，夏季多年平均降水量以每 10 年 7.75 毫米的速率呈减少趋势。气候的变化季节性分布不均使得近 30 年草原区地表湿润指数呈线性减少趋势。气候暖干化导致近年来草原旱灾、白灾和沙尘暴等气候灾害频繁发生。

（三）社会经济发展压力短期内难以缓解

生态环境脆弱、人地矛盾突出、经济增长方式粗放是困扰呼伦贝尔市经济社会持续发展的主要矛盾。长期不合理利用导致的生态环境退化进一步加剧了区域经济的不稳定性，牧区生产仍处在“靠天吃饭”的自发状态。如果没有正确的产业政策配套，单纯地强调草原保护，不重视草原产业的发展，就意味着对当地牧民生计的剥夺。但随着自然环境面临的严峻形势，资源型产业的驱动力正在快速减弱，社会经济发展压力短期内难以缓解。

第二章 总体要求

第一节 指导思想与基本原则

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，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大、二十大和历次全会精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的生态文明理念，以强化草原生态保护修复、提升草原生态功能为主攻方向，统筹山

水林田湖草沙一体化保护和修复，进一步增加市域林草植被覆盖度，协同推进以国家公园为主体的草原自然保护地建设，增强草原生态防护能力。合理利用草原资源，积极推进草原绿色发展，提高草原生态系统稳定性和生态产品供给能力，走好以生态优先、绿色发展为导向的草原高质量发展新路子，筑牢我国北方重要生态安全屏障。

二、基本原则

（一）生态优先，系统治理原则

在发展理念上，坚持生态优先、系统治理原则。要把生态保护摆在草原工作的首位，牢固树立“山水林田湖草”生命共同体系统治理理念，采取生物控制+工程治理综合措施，全面提高草原生态保护与修复工作的科学性、系统性与长效性，持续改善草原生态环境质量，提升草原生态系统服务功能。

（二）自然恢复为主，人工修复为辅原则

在保护措施上，坚持以自然恢复为主、人工修复为辅的原则。牢固树立尊重自然、顺应自然的理念，按照客观规律办事，把加强草原生态保护放在首位，在严格保护和自然修复基础上，辅助必要的人工修复与治理措施，加快退化草原植被的恢复进程，提升草原生态服务功能和生产力。

（三）以水定绿，科学修复原则

在顶层设计上，坚持以水定绿，科学修复原则。强化草原生

态保护和修复，以区域水资源承载能力为基本约束条件，重点建设雨养生态区，以节约用水和提高水资源利用效率为核心，统筹多种生态要素，科学构建结构合理、系统稳定、持久高效的草原植被。

（四）绿色发展，生态惠民原则

在惠及民生上，坚持绿色发展，生态惠民原则。全面践行习近平总书记绿水青山就是金山银山的生态文明思想，以草原生态保护建设为核心，重点推进草原绿色产业发展进程，将草原区的绿水青山转化为金山银山，实现生态惠民、生态利民、生态为民，不断满足草原牧区广大民众对优质生态产品的需求。

（五）政府主导，多元投入原则

在投入机制上，坚持政府主导，多元化投入。草原生态保护修复是一项以政府购买服务为主体、惠及广大民众的民生工程，加大政府投入力度，创新多元化投入和建管模式，广泛调动全社会共同参与草原保护修复的积极性，可保障项目稳步实施。

第二节 战略定位与规划目标

一、战略定位

秉承呼伦贝尔主体草原区集中连片、生态重要、文化厚重、区位独特等资源优势，突出生态优先、绿色发展理念，重点强化主体草原区的生态保护修复，将呼伦贝尔主体草原打造成我国北方重要生态安全屏障区、绿色农畜产品供给区、草原文化传承区

和生态休闲康养示范区。

二、规划目标

到 2025 年，基本构建起草原生态空间管制、绿色载畜量核算、长效保护修复和环境损害赔偿等制度体系，初步搭建起草原空天地一体化生态监测、风险评价、预警预报等资源监管平台。草原退化趋势得到基本遏制，草原综合植被盖度稳定在 75%左右，流动沙地和半固定沙地得到有效治理。

到 2030 年，全面完成新一轮草原确权登记颁证，草原空间管制、草畜平衡、保护修复和损害赔偿等制度已实现主流化运行，草原生态服务功能和生态产品输出能力显著提升，生态监测监管能力逐步增强，退化草原生态保护与修复初见成效，草原综合植被盖度稳定在 75%左右，沙地治理取得显著成效。

到 2035 年，全面建立草原保护修复制度体系，基本实现草畜平衡，草原生态保护与修复成效显著，草原综合植被盖度稳步提高，草原生态屏障功能进一步得到巩固和加强。

表 2-1 呼伦贝尔主体草原中长期规划目标主要指标

发展指标	单位	2020 年 现状值	规划目标			属性
			2025	2030	2035	
天然草原面积	万 hm ²	631.21	631.21	631.21	631.21	约束性
基本草原保有量	万 hm ²	579	532	532	532	约束性
草原综合植被盖度	%	75.1	保持 75% 左右	保持 75% 左右	保持 75% 左右	预期性

草原沙地综合治理	——	——	流动沙地 半固定沙 地得到有效治理	沙地治理初见成效	沙地治理成效显著	预期性
草原火灾受害率	‰	—	<3.0	<2.5	<2.5	预期性
草原有害生物成灾率	%	—	<4.0	<3.5	<3.5	预期性

第三章 总体布局

第一节 主体草原生态保护红线管控区

一、空间布局

该区主要布局在呼伦贝尔温性草甸草原和温性干草原区，也是国家主体功能区划中划定的呼伦贝尔草原防风固沙功能区，分布区域包括鄂温克族自治县西部和西南部、陈巴尔虎旗西部、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、满洲里市、扎赉诺尔区及额尔古纳市部分地区，面积 594.1 万公顷。

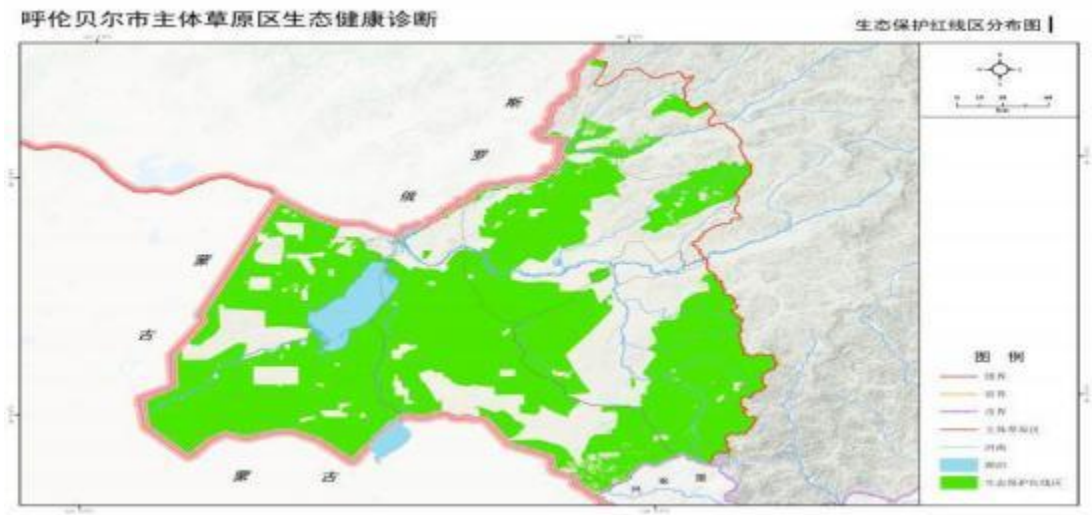


图 3-1 呼伦贝尔主体草原生态保护红线管控区图

二、区域概况

该区植被类型以温性草甸草原和温性干草原为主，年降水量约 200—350 毫米，自西向东递增；地形多为呼伦贝尔波状高平原，平均海拔 650—700 米；土壤类型以栗钙土为主，质地疏松，沙性大。优势植物有大针茅、克氏针茅、羊草、糙隐子草、冰草等，草层高度 20—40 厘米，植被盖度约 50%—60%，青干草产量 750—900 公斤/公顷，是呼伦贝尔草原牧区重要的放牧场和割草场。

三、主要生态问题

自 20 世纪 90 年代以来，该区域因受气候暖干化效应以及过度放牧、连年刈割等因素影响，草原退化、沙化十分普遍，面积逐年扩展。植物群落中优良牧草种数减少，有毒有害草数量增加；草层高度、草群盖度、产草量显著降低，草场质量下降；草原旱灾、沙尘暴及病虫鼠害等自然灾害发生频率增大，危害面积和程度逐年扩展；此外，开矿、筑路、垦殖等破坏草原植被，加剧土壤沙化和次生盐渍化，防风固沙、土壤保持等生态功能减弱。

四、保护修复重点

建立健全草原分区管控制度，全面开展“一区一策”差异化管理；不断完善草原绿色载畜量核算方法，建立基于草原生态功能稳定维持的科学利用制度，防止过度刈割、超载放牧而引发草原退化；对退化草原区，应坚持自然恢复为主，人工修复为辅原

则，因地制宜，加速草原植被恢复；对鼠虫危害严重区域，应采用化学、物理或生物方法进行综合防治；对草原矿产开采区，应强化矿山复垦、矿区生态修复与尾矿库综合治理，科学打造绿色矿山。

第二节 岭西林缘草原草甸发展区

一、空间布局

该区域主要布局在大兴安岭西麓林缘区的沙地草甸、低地草甸及温性草甸草原区，具体包括新巴尔虎左旗东南部、鄂温克族自治旗东部、海拉尔区东部、陈巴尔虎旗东部和额尔古纳市南部及东部的森林草原交错地带。天然草原面积约 124.6 万公顷。

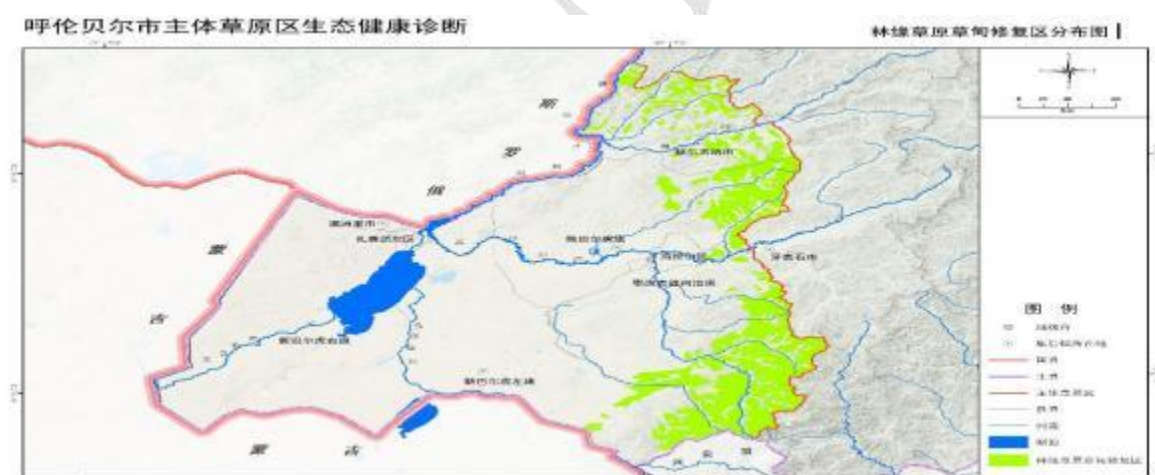


图 3-2 林缘草原草甸发展区分布图

二、区域概况

该区域水热条件相对较好，降水量在 400 毫米以上，土壤类型以黑钙土、暗栗钙土为主，丘间低地发育有草甸土、沼泽土。

植被类型主要有温性草甸草原类、低地草甸类和山地草甸类，植物群落的建群种为多年生旱中生草本植物，如线叶菊、贝加尔针茅、羊草、野豌豆等，植物种类丰富，植被盖度、草层高度、地上生物量相对较高，是温带草原中产草量最高、质量最好的植被类型。原生状态下草丛高度为 60—80 厘米，覆盖度为 80%以上，单位面积青干草产量 1600—2400 公斤/公顷，是发展奶牛、肉牛、马、绵羊等草食家畜最重要的放牧场和割草场。

三、主要生态问题

该区域低地草甸类和草甸草原类草场农垦活动强烈，耕地面积扩展量大，草原面积明显减少，土壤理化性状劣化，有机质含量下降，草原涵养水源、土壤保持功能减弱。山地草甸类草场因连年割草、过度放牧影响，草地退化明显，草群高度、盖度显著降低，群落物种数减少，可食牧草产量下降，并呈现不同程度的水土流失现象。

四、保护修复重点

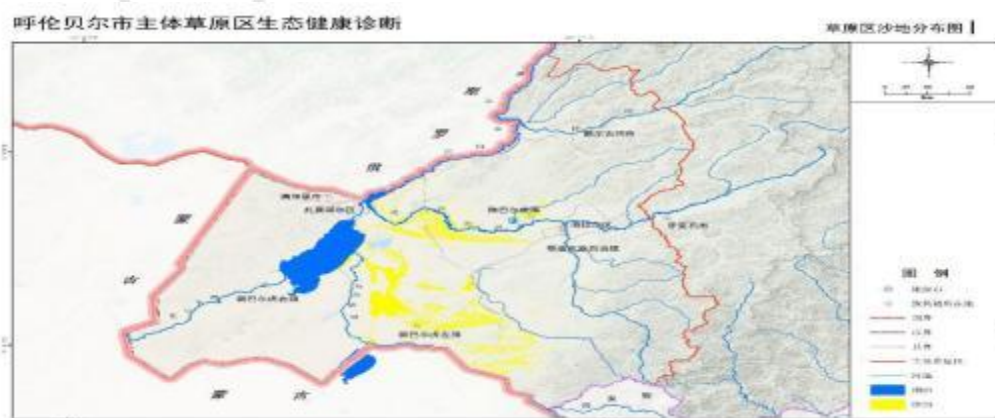
对于轻度退化草原，重点实施禁牧、休牧、轮牧措施，促进草原植被的自然恢复；中度以上退化草原，应严格实施退牧还草工程，因地制宜采用切根复壮、松土施肥、补播乡土草种等方式，加速植被恢复进程。对已垦草原草甸，强化垦殖监管，严格清退非法耕地，全面退耕还草，以乡土草种为主，建立高产或混播人工草地，发展草产业。

对于割草场/放牧场，应科学核定草场载畜量，通过划区轮牧、季节性放牧、集约化舍饲等方式，减轻草场放牧压力，恢复草原生态功能；打草场刈割时应刈割 100 米留 20 米左右的草籽带，同时应建立轮刈制度，优化刈割时间、刈割方式和留茬高度，严格控制过早刈割和齐地刈割，防止割草场退化。

第三节 主体草原沙地综合治理区

一、空间布局

该区为呼伦贝尔沙地集中分布区，大体上分布于海拉尔河以南、呼伦湖以东、岭西丘陵漫岗以西地段，东西长约 270 公里，南北宽约 170 公里，由三条不规则沙带组成。包括鄂温克族自治旗、陈巴尔虎旗、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、海拉尔区、满洲里市、扎赉诺尔区。根据沙地自然状况，大体上划分为：海拉尔河南岸沙地（北部沙带）、新巴尔虎左旗沙地（中部沙带）、呼伦湖环湖沙地（湖滨沙带）、伊敏河以东沙地（东部沙带）等四大治理区。



二、区域概况

该区域总体呈不规则状态，总面积约 90.3 万公顷。地貌特征为冲积、湖积平原，地势相对平坦开阔，微有波状起伏，由东向西逐渐降低，且南部高于北部。土壤以风沙土为主，主要分布在沙带及其外围的沙质平原上，含沙量大，多为中、细沙，在固定的风沙土中，发育着有机质含量相对较高的黑沙土。

该区为北中温带大陆性半湿润、半干旱过渡气候特点，年均温 0—2.5℃，降水量 180—300 毫米，干燥度 1.2—1.5，年大风日数 30—38 天。植被保存较好地段以沙地樟子松、白桦、榆树疏林为主，下层灌草植物发育相对旺盛；中西部固定和半固定沙地多以小叶锦鸡儿、差巴嘎蒿等灌丛为优势群落，地表草本植物有大针茅、克氏针茅、羊草、冰草、糙隐子草等；流动沙地分布面积相对较小，主要植物种类为季节性一年生植物，如猪毛菜、虫实、狗尾草、沙蓬等。

三、主要生态问题

沙地植被稀疏，群落结构单一，稳定性差，生态环境极度脆弱；土壤沙物质含量大，结构疏松，营养贫瘠；沙地及其周边草场四季超载放牧，受家畜过度啃食、践踏扰动，局部地区沙地植被退化严重，土壤风蚀沙化趋势激烈；受天然降水较少和地下水补给困难限制，沙地治理区植被自疏现象普遍，影响沙地植被恢复效果。

四、保护修复重点

在沙地边缘地带，应以樟子松、沙柳、小叶锦鸡儿等适沙树

种为主，在春、秋两季，适时适地营建沙地锁边林带，控制沙地向外扩展。以樟子松为建群种的林缘沙地或固定沙地，应以封禁保育、植苗造林、撒播穴播等方式为主，促进樟子松林的更新发育。流动半流动沙地，应在春夏季节设置草方格沙障，同时播种小叶锦鸡儿、羊柴、冰草等灌草植物种子，建立沙地灌草复合植被。在呼伦湖周边滨湖沙地，应将芦苇、平茬枝条等材料紧密排列成栅栏状，按照一定规格埋入沙土中，制成 40—50 厘米高立式沙障，然后在沙障内栽种小叶锦鸡儿、羊柴等灌木树种，培育沙地植被。

第四节 优质草产品生产区

一、空间布局

该区主要布局大兴安岭西麓林缘区的已垦草原，包括额尔古纳市南部、陈巴尔虎旗东北部、鄂温克族自治旗东部、海拉尔区东部、新巴尔虎左旗南部等，面积约 11.49 万公顷。



图 3-4 主体草原优质草产品生产区分布图

二、区域概况

该区域地貌特征为低山丘陵与河谷平原，地势平坦开阔，水热条件相对较好，土壤类型多为黑钙土、栗钙土和沙质壤土，年均温 -2°C — 0°C ，降水量 350—400 毫米，无霜期 100—120 天，冰雪覆盖期约 140 天左右。适宜种植羊草、无芒雀麦、适合高寒地区的苜蓿品种等多年生牧草，以及青贮玉米、杂交高粱、饲用大麦、燕麦草等一年生高产饲草饲料作物。

三、主要生态问题

耕层土壤沙物质含量较大，因连年频繁耕作，有机质含量下降，土壤出现明显的贫瘠化现象。农田化肥、农药施用量相对较高，受雨水冲刷影响，极易对河湖水体产生潜在面源污染；冬春季耕地地表裸露，风沙侵蚀严重。

四、发展重点

在谢尔塔拉、特泥河、哈克等绥满公路两侧，以及巴彦查岗、锡尼河等海伊公路两侧水热条件优越的耕地或退耕地，种植适合高寒地区的苜蓿品种、羊草、无芒雀麦、肥披碱草等多年生牧草，建设优质草种和饲草等草产品生产基地。在呼伦贝尔农垦集团所属农牧场以及维纳河、伊敏、红花尔基等乡镇（苏木）退耕坡地、低产田和沙化耕地，种植羊草、无芒雀麦、披碱草、老芒麦等多年生禾草，并与黄花苜蓿等豆科牧草混播，建设优质放牧场。依

托苏沁、三河、上库力、拉布大林、哈达图、浩特陶海、特泥河等农牧场大面积轮闲田，种植草木樨、紫云英、箭舌豌豆及燕麦草等绿肥/牧草兼用草种，通过草田轮作或粮草混作方式，培肥地力，推进草产业发展。依托海伊公路、绥满公路等奶牛养殖带两侧的适宜耕地，种植青贮玉米、甜高粱、饲用大麦、杂花苜蓿、燕麦等高产饲料作物，建设高产青贮饲料生产基地，满足奶牛等草食家畜的日粮需求。

第四章 主要任务及建设重点

第一节 草原生态红线区保护修复

一、草原生态保护红线区管理

各旗市区是严守草原生态保护红线的责任主体，红线划定后，应及时完成勘界定标工作，编制专项保护规划和监测监管方案，建立目标责任制和创新激励约束机制，明确部门职责分工，加强日常巡护和执法监督，确保红线区面积不减少、性质不改变、功能不降低。草原生态保护红线一类管控区，原则上按禁止开发区域进行管理，禁止滥伐、狩猎、开垦、烧荒、开矿等不符合主体功能定位的各类开发活动。二类管控区内，应建立负面清单管理制度，强化监测监管，以稳定维护区域主导生态功能。

二、草原生态保护红线区科学利用

在草原生态保护红线内，要以维护草原生态系统良性循环和

确保主导生态功能持续改善为根本，对植被盖度 40%以上，群落结构发育良好的草原，应以草原生态环境承载力为约束，创新草原载畜量核算方法和草畜平衡管理制度，科学利用红线区内的草原资源。此外，应加强鼠虫害防治力度。

为促进草原植被更新，一级管控区原则上只用作割草场，实施秋后刈割，留茬高度 5 厘米以上；二级管控区可作为割草场或放牧场利用，通过划区轮牧、季节性休牧、禁牧舍饲、适度刈割等方式，重点推进绿色草牧业发展进程，严禁超载放牧、过度刈割等破坏草原植被行为发生。

三、草原生态保护红线区修复

以旗市区为基本单元，建立草原生态保护红线台账，编制《草原生态保护红线保护修复方案》。优先保护结构相对完整、原真性好的生态系统类型和重要物种栖息地，建立和完善生态廊道，提高草原生态系统完整性和连通性。

建立草原生态系统健康定期体检和分区分类管控制度，全面开展草原生态保护红线区受损生态系统修复。对于生态保护红线区内中度以下退化沙化草原，应实施季节性休牧和围封禁牧管理，降低人类活动强度，促进草原植被的自然修复与更新。对生态保护红线区内严重退化沙化地段，通过生态移民与封禁恢复，解除干扰源，并适当辅补播改良等人工修复措施，加快草原植被

的恢复进程。

专栏 4-1
1. 草原生态保护红线管护工程 开展草原生态保护红线勘界立标。通利用现代高科技手段和装备，整合提升管护巡护、科研监测、公众教育和支撑能力系统，构建天空地一体化、全覆盖、智慧化的立体保护网络。配套建设布局合理、功能完备、生态友好的基础设施。
2. 草原生态保护红线区科学利用工程 按照“严格保护区、科学利用区和生态修复区”对草原生态保护红线区实施差异化管理。对科学利用区，应科学核定草原载畜量，确保草原生态保护红线区生态功能持续改善。通过草原围栏、人工种草、退化草原改良和毒害草治理等措施促进工程区草原植被恢复，修复草原生态系统。
3. 草原生态保护补助奖励机制 为确保草原生态保护红线区面积不减少、性质不改变、功能不降低，按照中央对草原“两保一促进”，即“保护草原生态，保障牛羊肉等特色畜产品供给，促进牧民增收”的政策，继续推进草原生态红线保护区禁牧封育、推进草畜平衡、发展生态产业等工作，按照国家和自治区出台的草原补奖政策实施方案，实施草原生态补奖政策。

第二节 退化草原草甸生态恢复

一、轻度退化草原近自然恢复

针对主体草原区内植被盖度 20%—40%、群落结构相对完整，

指示物种明显增加，但退化沙化程度相对较轻，自我修复能力较强的草原，应重点实施季节性休牧、围封禁牧措施，发挥草原植物群落的自然更新演替潜力，促进退化草原自然恢复。一般，轻度退化草原，封禁恢复时间以 1 年为宜。

二、中度退化草原抚育修复

对植被盖度 20%以下，群落结构退化特征明显，指示物种显著增加，自然修复能力相对较弱的中度退化草原，应全面退牧还草、封禁恢复，并因地制宜采取施肥灌溉、免耕补播乡土草种等方式，抚育改良退化草地，加速植被恢复进程。一般，中度退化草原，封禁恢复时间以 2—3 年为宜。退化根茎禾草草原，在封禁恢复基础上，适当辅以切根改良措施，促进根茎禾草快速发育。一般，3—4 年可恢复草原植被。丛生禾草或杂类草草原，因地制宜，在雨季适当补播黄花苜蓿、扁蓿豆、冰草等乡土草种，促进草原植被恢复；个别水肥条件较好地段，可通过灌溉施肥，激活草原土壤种子库，4—5 年后即可恢复草原植被。

三、重度退化草原修复治理

对植被盖度 10%以下，植物群落组成和结构发生根本改变，一年生植物和有毒有害草类成为优势种，且地表裸露度增大，有明显覆沙现象的严重退化沙化草原，应严格退牧还草政策，全面封禁保护恢复。同时，带状种植小叶锦鸡儿、羊柴等适生灌木，建立草原灌木防护林带，带间种植羊草、披碱草、冰草、黄花苜

菴、辉腾原杂花苜菴、扁菴豆等优良草种，建立优质半人工草地，防止水土流失，快速恢复草原生态功能。一般，重度退化草原，封禁恢复时间在 3 年以上，具体时限需根据植被恢复的情况决定。

专栏 4-2
国家退牧还草工程 借助国家退牧还草工程政策扶持，对退化程度较轻，自然恢复能力尚存的天然草原，因地制宜实施围栏封育、休牧禁牧、毒害草治理、等近自然恢复措施，个别地段辅以适当人工抚育措施，促进草原植被的快速恢复，到 2035 年，退牧还草工程区植被盖度平均达 70%以上。

第三节 沙地植被恢复与重建

一、固定沙地封禁保护

在以樟子松为建群种的沙地，通过飞播樟子松种子、“移密补稀”栽种樟子松野生苗等方法，促进樟子松林更新繁育。在东部林缘固定沙地，采用樟子松、中东杨、家榆等适生树种，春秋两季穴植造林，营建沙地疏林植被。在海拉尔河南岸、呼伦湖周边及新巴尔虎左旗等固定沙地，重点以小叶锦鸡儿、黄柳、羊柴等灌木半灌木为主，按照沙地水分承载能力，合理营建沙地灌木防护林。同时，强化草原沙地植被管控，全面围封禁牧，确保沙地植被能持续增殖。

二、半固定沙地治理修复

在草原沙地综合治理区的半固定沙地，伊敏河以东的林缘半固定沙地，因水热条件相对较好，应采用樟子松、中东杨、家榆等乔木树种，春秋两季穴植造林，并适当撒播小叶锦鸡儿、羊柴、冰草等灌草植物种子，营建沙地草灌乔复合植被。海拉尔河南岸、呼伦湖周边及新巴尔虎左旗等半固定沙地，因区域气候相对干旱，地表土壤风蚀沙化显著，利用夏末秋初水热条件适宜季节，因地制宜采用飞播、撒播或带状播种方式，科学营建半固定沙地灌木防护林，并强化播种区封禁管护，严禁家畜践踏、啃食。

三、流动沙地植被重建

在草原沙地综合治理区的流动沙地，在春末夏初季节，以枯草、麦秸、芦苇等为材料，按相关技术规范设置草方格，同时撒播或机播小叶锦鸡儿、羊柴、冰草等灌草植物种子，重建流动沙地灌草复合植被。

对于选择地形起伏平缓的流动沙丘，可以利用燕麦、大麦、草谷子等一年生植物雨季生根出苗快、生长发育迅速等特性，按规范建立生物沙障，在沙障内播种小叶锦鸡儿、羊柴等适沙植物种子，在全面封禁保护下，实现流动沙地固沙与植被重建双重目标。

对呼伦湖周边滨湖流动沙地，因地形开阔、风蚀沙化趋势激烈，在春季将芦苇或柳条切成 80—100 厘米长的段，用细绳紧密穿成栅栏片，并按规范将其埋入治理区的沙土中，埋深 30—50

厘米，地上显露约 50 厘米，建成高立式沙障。然后，在雨季播种小叶锦鸡儿、羊柴等适沙植物种子，建成高立式沙障保护下的灌草复合植被。

专栏 4-3
1. 内蒙古东部草原沙地综合治理项目—沙化土地封禁保护 采取封山（沙）育林、围栏封育、飞播牧草、人工饲草基地、草种基地、暖棚、饲料机械、青贮窖、贮草棚、水源工程、节水灌溉、小流域综合治理、异地搬迁等工程措施，减少风沙危害和水土流失、改善呼伦贝尔沙地生态状况，严控沙化草原扩展。到 2035 年，不断巩固国家沙化土地封禁保护区项目成果。
2. 内蒙古东部草原沙地综合治理项目—沙化土地治理 采取人工造林、封沙育林、飞播植灌、人工种草等措施，提高呼伦贝尔沙地林草植被盖度，在流动沙地、半固定沙地，风沙严重地区进行工程固沙，设置机械沙障和生物沙障。同时，加强沙化草地封禁保护，工程治理区严格实施禁牧恢复、舍饲圈养政策，防治牲畜啃食、践踏沙地植被，导致沙地重新活化。到 2035 年，不断巩固半固定沙地、流动沙地治理成果，草原沙化扩展趋势得到有效遏制。
3. 沙地综合治理与绿色产业示范工程 结合沙地治理工程，培育发展绿色沙产业，如沙地光伏产业、沙地风电产业等；此外，选择自然条件相对优越地段，示范性引种欧李等适沙绿色果蔬，为发展沙地绿色果蔬种植业、绿色功能饮品加工业，转变沙区产业发展方式，增进沙地民众收入和改善沙地生态环境奠定基础。

第四节 草原湿地生态保育修复

一、河流湿地生态保育

在额尔古纳河、海拉尔河、伊敏河、辉河、莫尔格勒、根河等源头区开展流域生态治理和湿地保育，全面开展自然湿地区域退耕还湿、退牧还湿等生态建设工程，重点加大海拉尔河、伊敏河、辉河及乌尔逊河、克鲁伦河等主体草原区河流湿地生态保育与综合治理，重点开展河道清淤疏浚、湿地生态补水、增加两岸净水区域、营建护岸林草植被，提升湿地水源涵养、水质净化和防洪调蓄能力。

加强河流源头区外围、水库型饮用水水源地和水系上游山区的封育保护，实施以林草植被建设为主的小流域综合治理，近河（库）及村镇周边建设植物保护带，并强化退耕还林还草和退牧还草监管，减少入河（库）泥沙及面源污染物，维护水质安全。

二、湖泊湿地综合治理

在呼伦湖流域等湿地重点开展综合治理与生态修复，全面实施中央财政湿地保护补助项目、湿地恢复、水资源保护和富营养化治理等生态修复工程，加大新开湖生态补水、呼伦湖贝尔湖连通性建设及周边破碎化湿地的恢复力度，不断强化滨湖区、湖岸带及入湖河流两岸植被保护带建设，建立健全湿地立体监测、系统评估和预报预警机制，掌握天然湿地生态系统功能变化情况，维护额尔古纳河流域湿地生态系统健康。

专栏 4-4
1. 湿地综合治理工程 开展额尔古纳河流域林草植被及小流域综合治理，加大河流上游区林草植被抚育、退化草场改良等措施，提升林草植被覆盖度。重点推进流域内草原、湿地保护和合理利用进程，提高湿地自然保护区和国家湿地公园能力建设。
2. 湖周区草原封禁保护恢复 将市区级以上重要湿地尽可能纳入国家或自治区湿地生态补偿项目。对呼伦湖湿地、辉河湿地、根河湿地等重要湿地进行生态保护与恢复。
3. 呼伦湖生态治理工程 在呼伦贝尔市新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗，通过开展呼伦湖湿地保护与恢复、林草植被修复、控制地下水开采等措施，到 2035 年，治理退化草原 20 万公顷。

第五节 自然保护地体系建设与生物多样性保护

一、呼伦贝尔国家公园建设

依托呼伦湖国家级自然保护区，整合周边各类自然保护地设立国家公园。有效保护我国北方地区最重要的鸟类栖息地和东部内陆鸟类迁徙的重要通道，改善我国东部鸟类重要迁徙通道生态环境，加强草原和湿地生态系统的保护，保持原真性、自然性、维持生物多样性，实现人与自然和谐共生。加强区域内湖泊湿地、

草原和森林生态系统的整体保护，大力保护区域内野生动植物资源；保护和修复国际重要候鸟繁殖地；连通物种迁徙扩散生态廊。

二、国家级自然保护区保护和修复

全面完成自然保护地勘界立标，制定自然保护地内建设项目负面清单，构建统一的自然保护地分类分级管理体制。开展自然保护地定期调查和长期监测，及时掌握各类自然保护地保护成效，发布监测结果，为管理部门提供决策依据。建立自然保护地管理的新体制新机制新模式，建成具有内蒙古特色的以国家公园为主体的健康稳定的自然保护地体系。

三、珍稀濒危物种栖息地保护

大力开展野生动植物保护行动，创新保护体制与机制，建立野生动植物保护长效机制。实施濒危野生动植物抢救性保护工程，将珍稀濒危野外种群及栖息地全面纳入保护范围，重点开展黄羊、蓑羽鹤、白枕鹤、丹顶鹤以及大鸨种群抢救性保护；开展救护繁育中心、基因库和珍稀物种种源基地建设，野生动物重要栖息地和关键地带生态廊道建设。加强对外来有害生物防控能力建设，完善野生动物疫源疫病防控体系。

专栏 4-5

1. 国家公园体系建设工程

开展呼伦贝尔国家公园建设，加快推进自然保护地生态好转，提升自然空间生态承载能力。加强草原自然保护区、国家级自然公园能力建设，创新保护修复、差别化管控机制。到 2025 年，完成现有自然保护地整合优化；到 2030 年，全面完成土地勘界立标和日常管理；到 2035 年，全面建成以国家公园为主体的自然保护地体系。

2. 国家级自然保护区保护修复

加强呼伦湖、辉河、红花尔基国家级自然保护区等主体草原区国家级自然保护区保护修复，主要包括：在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌，利用现代高科技手段和装备；以自然恢复为主，辅以适当人工修复措施，开展受损自然生态系统及重要物种栖息地修复，改善生态廊道连通性，促进生物多样性持续增殖。

3. 自然保护地基础设施及能力提升

实施自然保护地基础设施和能力建设，包括资源管护、科研监测、宣传教育、应急救护、防灾减灾等，定期开展自然保护地生物多样性调查评估和长期监测，推进 3 个国家级自然保护区、6 个区级自然保护区的重新勘界和立标，完善管护、救护基础设施等。

4. 重要物种专项调查与极小种群监测工程

开展重要物种专项调查，包括物种名称、种群数量及栖息地质量调查和人为活动强度调查，如大鸨、丹顶鹤、大天鹅、鸿雁等。

第六节 损毁草原修复治理

一、已垦草原生态修复

根据地形地貌、水热条件、土壤状况及原生植被类型等自然环境特点，规划清退的已垦草原以自然修复为主，实施退耕还草的清退地块要坚持宜灌则灌、宜草则草或灌草结合原则，选择杂花苜蓿、黄花苜蓿、羊草、无芒雀麦、老芒麦、披碱草、冰草等农艺性状优异的乡土草种，采用单播或混播方式，建立旱作人工草地。完成自治区下达任务，且已垦草原恢复为群落结构稳定、生产力较高的优质打草场或放牧场。

二、鼠虫危害草原综合防治

针对草原鼠害严重地段，应根据鼠类的生活习性、鼠情发生规模等，分别采用生态生物控制法（如保护放养天敌、改变鼠类生存环境、发生地灭鼠等），物理灭鼠法（如投放捕鼠夹、鼢鼠箭等灭鼠器械）、生物化学灭鼠法（如投放毒饵诱杀）等方法进行捕杀，并对鼠穴、土丘进行适当平整，恢复草原植被。

针对蝗虫等草原虫害严重地区，在探明害虫种类、虫口密度、发生面积等虫情基础上，分别采用飞机或器械喷洒生物化学药剂或生物制剂，实施草原牧鸡生物调控等方法加以防控，优先推广应用生物制剂、物理防控、天敌捕食等绿色防控及其配套集成技术，建立联防联控协作，提高灭杀效率。

到 2025 年，累计防治鼠虫害面积达 1000—1500 万亩（每年

200-300 万亩)，生物防治面积占 60%以上；到 2030 年，累计防治鼠虫害面积达 2000 万亩以上，生物防治面积占 70%以上；到 2035 年累计防治鼠虫害面积达 3000 万亩，生物防治面积占 80%。

三、草原矿产开采区生态重建

严格落实自治区绿色矿山建设制度，加快现有矿山土地复垦进程，按照“边开采、边复垦、边治理”的方式，采用工程措施与生物措施相结合方法，最大限度利用矿井水、疏干水等资源，营建矿区乔灌草复合植被，逐步推进绿色矿山建设进程。对尾矿库、矸石堆场及废矿渣占压和损坏的草原，应因地制宜开展堆场土壤污染环境风险评价，加大矿山生态环境综合治理力度。同时，制定优惠政策，优先治理历史遗留矿山，推进工矿废弃地生态修复和尾矿等废弃资源再利用。

到 2025 年底，主体草原区历史遗留矿山（不含未颁发采矿许可证矿山）修复率达到 100%，生产矿山绿化覆盖率达到可绿化区域面积的 100%；到 2030 年，矿山地质环境保护与治理工作取得明显成效，形成整体遏制、局部好转，生产矿山损毁与治理动态平衡的新局面；到 2035 年，主体草原矿产开采区生态修复效果良好，基本形成稳定的动植物群落。

专栏 4-6

1. 已垦草原生态修复工程

充分利用国家退耕还林还草政策，逐步加大已垦草原生态修复力度，根据已垦草原自然环境特点，选择羊草、杂花苜蓿、黄花苜蓿、老芒麦、披碱草、冰草等优良草种，采用单播和混播等方式，快速恢复草原植被。

2. 鼠虫危害草原综合防治工程

针对鼢鼠、布氏田鼠等危害严重地段，采用物理捕杀、投毒饵诱杀相结合方式，控制鼠害，并采用机械方式平整鼠洞土丘，同时补播冰草、黄花苜蓿等适生草种，恢复鼠害草原植被。

对草原蝗虫等危害严重地段，采用机械或飞机喷洒高毒低残留农药或生物制剂灭蝗，实施天敌防控或生态调控等措施控制虫口密度，同时建立联防联控和统防统治等防治措施，尽可能减少草原虫害损失。

到 2025 年，累计有害生物防治面积达 4000—5000 万亩（每年 800—1000 万亩），生物防治面积占 60%以上；到 2030 年，累计有害生物防治面积达 8000 万亩以上，生物防治面积占 70%以上；到 2035 年累计有害生物防治面积达 12000 万亩，生物防治面积占 80%。

3. 草原矿产损坏地生态重建工程

按照自治区绿色矿山建设规划，全面推进主体草原区矿产资源开采区土地复垦以及尾矿、废渣占损草原的生态修复与植被重建，全面改善矿产损坏地生态环境。同时，要制定优惠政策，优先治理历史遗留矿山迹地和工业污染场地，推进工矿废弃地生态修复和尾矿废渣等废弃资源的综合利用。

到 2025 年，主体草原区历史遗留矿山（不含未颁发采矿许可证矿山）修复率达到 100%，生产矿山绿化覆盖率达到可绿化区域面积的 100%；到 2030 年，矿山地质环境保护与治理工作取得明显成效，形成整体遏制、局部好转，生产矿山损毁与治理动态平衡的新局面；到 2035 年，主体草原矿产开采区生态修复效果良好，基本形成稳定的动植物群落。

第七节 支撑保障体系建设

一、监测预警体系建设

建立草原动态监测预警制度，利用高分遥感、无人机航测和地面定位观测相结合的“空天地”一体化监测预警技术，对草原基本情况、生态环境状况、草原生态建设工程进展情况等进行动态监测，同时对草原旱灾、火灾、鼠害、虫灾等自然灾害和生物灾害实施全天候预警服务，确保草原生态安全。

到 2025 年，建立健全市级草原监测预警体系，草原火灾受害率控制在 3%以下，有害生物成灾率控制在 4%以内。到 2035 年，草原生态监测实现常态化和制度化，主体草原监测点位和火情瞭望实现全覆盖，草原火灾受害率控制在 2.5%以内，有害生物成灾率控制在 3.5%以内。

二、质量评估体系建设

建立草原生态系统健康定期体检制度，每 5 年对草原生态健康状况、生态环境质量状况、生态承载能力、退化草原时空分布格局、草原重大生态建设工程实施效果等进行一次科学评估。

到 2025 年，全面完成主体草原基本情况摸底调查、草原生态健康评估、生态承载能力界定，并对草原重大生态建设工程实施效果进行阶段性评估。到 2035 年，草原生态系统健康定期体检制度实现常态化，草原生态环境状况已成为当地党政干部绩效考核的主要内容。

三、信息共享体系建设

积极推进呼伦贝尔草原大数据信息平台建设，利用云计算、大数据、互联网、物联网、3S 技术和现代通讯技术，以主体草原基础调查、生态健康评估、生态承载力界定、草原退化沙化现状分布等技术成果为基础，强化草原基本信息共享，全面推进主体草原智能化管理和自然灾害、生物灾害实时预警预报服务。同时，建立覆盖全市草原的大数据综合管理平台，提高草原生态监测监管能力。

到 2025 年，以主体草原生态健康评估为基础，初步搭建起生态监测数据库框架，初步建立“一张图”式的主体草原可视化管理系统。到 2030 年，全面建成集数据采集、处理、质控与管理于一体的草原大数据综合管理平台。到 2035 年，草原信息化管理能力得到显著提高，大数据综合管理平台得到广泛认可和应用。

专栏 4-7

1. 草原防火系统建设工程

建设市级草原火情探测系统、火险预警系统、防火信息管理系统及火灾处置决策支持系统，提升草原火情应急处置能力。到 2035 年，建设完成防火物资储备库、车库 29 个；为基层配备防火机具装备，并完善防火隔离带规划设计工作。建立市、旗（市区）、苏木（乡镇）、嘎查（社区）四级草原防火宣传网络，定期或不定期开展草原防火宣传教育，提高民众防火意识。

2. 草原病虫害监测与防控能力提升工程

建设草原有害生物空天地立体监控系统，系统将覆盖市域主体草原区的 4 旗 2 市 2 区。到 2035 年，建设应急物资储备库 3 处，并配置防治机械和应急防控药剂。配置草原有害生物防治专业队伍，配备 GPS、无人机、平板电脑等设备，进一步提高监测和防治能力。

3. 林草种质资源保护与利用工程

开展全市林草种质资源普查工作，收集保存抗逆性好、种质形状优异、利用前景广阔的种质资源，到 2035 年，建立林草种质资源中期保存库 2 处，活体保存园 2 处，野生草种繁殖圃 6 处，并配备辅助设施；建设黄花首着、无芒雀麦、羊草、冰草等乡土野生草种良种基地 4000 公顷，野生草种繁育基地 2 万公顷。

4. 草原科技支撑能力提升工程

配置相应的技术队伍和设备，利用 3S、无人机及大数据等融合技术，对草原生产力、草畜平衡状况、草原退化格局、休牧禁牧情况、草原保护建设工程实效等进行实时跟踪监测。

每 10 年对主体草原生态环境质量、自然资源存量、生态承载能力、生态系统健康状况以及草原重大生态建设工程绩效等作出科学评估。同时，建立覆盖全市草原的大数据综合管理平台 1 处，充分应用互联网和物联网技术，提高草原生态监测监管能力。

第五章 重点工程投资估算

第一节 重点工程投资测算

一、主要测算依据

1. 国家发改委、建设部《建设项目经济评价方法与参数（第三版）》，中国计划出版社，2006；

2. 《防护林造林工程投资估算指标》（林规发[2016]58 号）；
3. 市域实施的重点工程实际投入；
4. 国家有关规程、规定、投资指标等。

二、投资标准

林草植被管护修复，天然林管护 10 元/亩，人工造林乔木 800 元/亩，灌木 350 元/亩，退化林地修复 600 元/亩，封山育林 100 元/亩，中幼林抚育 200 元/亩，沙化土地治理 2000 元/亩，沙化土地封禁 200 元/亩。

退牧还草工程，围栏建设每亩中央投资补助 18 元/米；退化草原改良费每亩中央投资补助 90 元；人工种草建设费每亩中央投资补助 350 元。

草原生态补助奖励政策：按照国家禁牧补助标准，每年每亩 7.5 元的补助测算标准为基数，利用标准亩系数 1.92，确定我市禁牧补助标准为每年每亩 14.4 元。按照国家草畜平衡奖励标准，每年每亩 2.5 元的补助测算标准为基数，利用标准亩系数 1.92，确定我市草畜平衡奖励标准为每年每亩 4.8 元。

退耕还草补助标准：生活补助标准按每亩每年 400 元；种草抚育管护补助资金每亩 200 元，第一年一次性下达；工作经费补助按照每年每亩补助金额 10 元。

三、投入测算

根据上述测算依据，初步估算，2021—2035 年呼伦贝尔主体草原区生态建设实施三大类 4 个项目，预计总投资 50.2 亿元，其中 2021—2025 年投资 37.8 亿元，2026—2030 年投资（不含草原生态补助奖励资金）6.2 亿元，2031—2035 年投资（不含草原生态补助奖励资金）6.2 亿元。（结果参见表 5.1）

表 5.1 呼伦贝尔主体草原生态保护修复工程项目汇总表

序号	项目/工程名称	实施区域	建设规模 (万亩)	投资额 (万元)	投资期限（万元）		
					2021-2025	2026-2030	2031-2035
一、退化草原修复治理							
1	退化草原修复治理	呼伦贝尔市主体草原区	750	150000	50000	50000	50000
二、中央财政草原生态补助奖励政策							
2	草原禁牧补助	全市 10 旗市区	961	58418.65	58418.65	-	-
3	草畜平衡奖励	全市 10 旗市区	9329	257811.35	257811.35	-	-
三、草原自然灾害与生物灾害防治工程							
4	草原有害生物综合防治	呼伦贝尔市主体草原区	12000	36000	12000	12000	12000

第二节 资金筹措方案

根据有关建设任务性质及中央地方事权划分原则，通过政府投入引导和市场投入相结合，中央和地方多层次多渠道筹措资金相结合，现有投资渠道与新开专项相结合，合理划分支出责任，确保重点任务落地实施。

一、中央投入

一是发展改革委安排的预算内投资，主要用于支持自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案中明确属中央事权、中央地方共同事权的基本建设任务，如生态公益林建设、人工造林种草、草原保护修复、退耕还林还草、退牧还草、湿地生态恢复、沙化土地治理、小流域综合治理等。二是财政部安排的财政转移支付资金，根据相关制度要求，按照现有渠道和用途，大力支持重要生态系统保护和修复重大工程。三是中央草原生态保护补助奖励资金，政策目标保护草原生态，保障牛羊肉等特色畜产品供给，促进牧民增收，即“两保一促进”。四是国家新一轮退耕还林还草补助资金，主要用于对实施新一轮退耕还林还草农户发放现金补助。其中，草原生态修复治理补助用于退化草原生态修复治理、草种繁育、草原边境防火隔离带建设、草原有害生物防治等相关支出。

二、金融支持

积极争取自治区发行的地方债券、银行贷款等金融支持，如

生态债券、世界银行贷款、农发行贷款、国开行贷款等。

三、社会资金投入

具有一定经济效益的项目建设，遵循“谁受益、谁投资”的原则，制定优惠政策，采取市场化运作，吸引社会资本投入。

第三节 保护建设资金管理

市属各级林草行政主管部门，在编制审核草原封禁保护、退化草原修复、沙地综合治理、湿地保育修复、小流域治理等项目实施方案过程中，要统筹考虑多层次、多渠道的项目建设资金。同时，要建立健全项目资金管理制度、绩效考核制度、资金审计制度和责任追究制度，强化项目资金全过程监管，并按照专款专用、绩效挂钩、奖惩分明的管理原则，提高资金使用效率和效益。

第六章 环境影响评价

第一节 环境现状

呼伦贝尔主体草原位于内蒙古自治区东部，大兴安岭西麓呼伦贝尔高平原，地势平坦开阔，南高北低，平均海拔 500—800m，是欧亚大陆东段保存最完整的天然草原和我国北方草原的精华所在。境内由东到西分布有黑钙土、栗钙土及隐域性草甸土、盐碱土等，主要植被类型有山地草甸、低地草甸、草甸草原、典型草原等中温型天然草原植被，呈现明显的地带性分布特征。春季干旱风大、夏季温凉短促、秋季霜冻雪早、冬季寒冷漫长。境内草原植物群落结构相对完整，植物种类丰富多样，生态系统原真

性较好，生产力水平较高，也是我国北方重要生态安全屏障区、水源涵养区和旅游胜地。近年生态环境质量指数同比略有上升，区域生态环境质量呈现逐步好转态势。

第二节 环境影响分析

主体草原生态保护与修复是以改善生态环境，缓减草原退化趋势，提升草原生态系统功能为主要目的一项系统工程。工程建设突出生态优先、绿色发展理念，重点强化主体草原区的生态保护修复，将呼伦贝尔主体草原打造成我国北方重要生态安全屏障区、绿色农畜产品供给区、草原文化传承区和生态休闲康养示范区，对呼伦贝尔草原资源进行更合理的规划和保护，为退化生态系统的恢复创造条件，促进草原生态环境的改善。规划的建设内容对自然环境仅在实施建设期间有短期的负面影响，但整体上会呈现出恢复大于破坏，生态系统正向演替的状况。局部区域的干扰消除后，及时采取修复措施，草原植被可短期内恢复演替。人工种草对水资源影响较小，生态用水只在前三年开展，且多数用水采用滴灌、穴灌等节水灌溉措施，水资源利用率较高。本规划的实施，可有效增加呼伦贝尔草原植被盖度、草原生物量和碳汇，提高防风固沙、涵养水源、保持水土功能，促进草原资源可持续发展。

第三节 应对措施

主体草原生态保护与修复的实施对区域生态环境的保护和

建设将起到积极作用，但也要注意对环境的影响，必须要采取相应的措施来保护环境。

原生植被和土壤保护措施。多施有机肥与复合肥，不施无机化肥，选择使用的农药残留物不能超过国家颁布的标准，控制农药的剂量，严禁使用国家已明令禁止的农药。对农药的使用，仅限于病虫害的防治上，使用总量有限，土壤基本保持天然状态，对水质影响非常轻微。

水环境保护措施。草原生态保护与修复对水资源利用影响轻微，基本不会对水生态系统产生明显不利影响。通过落实水资源保护措施，建立和完善水资源保护与监测评估机制，系统分析水环境变化，实时提出优化调整建议，将水环境保护落到实处。

生物多样性保护措施。主体草原生态修复工程和项目建设时应严格遵循相关技术规范，加强生物多样性影响评估论证，做到项目科学、有序开展，确保项目实施范围内生物多样性受到保护。坚持使用无检疫对象的良种壮苗，选育抗病能力强的优良草种，提高草原自身的抗病能力。做好草原经营管理，坚持草畜平衡，促进草原植被的生长发育，提高抗性。做好有害生物防控工作，大力推广绿色防控，科学使用农药，减少对环境的影响。

基础设施建设环境影响的缓解措施。项目开展前应进行实地充分考察、谨慎选址，做到合理布局，选址均避开植被良好、生态良好、物种丰富、自然景观良好的地块，避开可能影响周围敏

感性景观的区域，建设规模应合理，尽量减少对动植物栖息地（生境）的破坏。项目施工要减少破土对环境和景观的不良影响，对产生影响的地段，施工结束后，必须采取补救措施，恢复原有自然生态环境。加强宣传教育，增强群众的环境保护意识，减少人为因素对环境的破坏。

第七章 保障措施

第一节 加强组织领导，全面推进林（草）长制

市和旗（市、区）级人民政府应分别成立辖区草原保护建设领导小组，由政府主要领导任组长，分管领导任副组长，各职能部门和乡镇、苏木主要领导为成员，负责组织协调草原保护建设相关事宜。办公室设在林业和草原局，由局长兼任办公室主任，负责落实领导小组重大决策、处理日常事务，编制本辖区草原保护建设专项规划、年度推进计划和项目实施方案，并对项目实施情况进行督促检查、跟踪评估，及时总结有效做法和成功经验，完善相关政策措施。各有关部门按照职责分工，各司其职、各负其责、密切配合，形成层层有人管、事事有人办的工作格局。

旗（市、区）、苏木（乡、镇）人民政府是本辖区草原保护建设的责任主体，嘎查（村）委员会是本辖区草原保护建设项目推进落实与日常管护主体。对于封禁期放牧、超载过牧、高强度刈割等不合理行为，应建立严格的惩罚制度，层层追究相关领导责任，并将年度草原保护情况纳入各级政府和各有关部门实绩考

核评价体系，实行一票否决。

参照河（湖）长制做法，组织开展林（草）长制试点，探索建立林（草）长制。构建自治区统筹、旗市县组织、乡镇运行、嘎查（村）落实的长效工作机制，将林（草）长制工作同草原生态治理、森林草原防火、自然保护地管理、林草资源管护等重点工作结合起来，十四五期间全面推进相关工作。

第二节 强化制度建设，依法保护草原

认真贯彻执行《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国防沙治沙法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国农业法》《国务院关于加强草原保护与建设的若干意见》和《内蒙古自治区草原管理条例》《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》《内蒙古自治区基本草原保护条例》等法律法规、规章制度，以及市政府出台的《呼伦贝尔市草原禁牧和草畜平衡监督管理实施办法（试行）》等规定，实施最严格的草原生态保护红线管理制度和基本草原保护制度，创新草畜平衡制度和禁牧、休牧、轮牧制度，健全退化沙化草原保护修复制度，探索建立草原生态补偿长效机制，从制度、标准、权责、监测、评估等多个方面严格落实禁牧和草畜平衡制度，确保草原生态持续好转。同时，加强草原监督等执法队伍建设，加大执法力度，保障草原生态安全屏障建设有序推进。

第三节 拓展投融资渠道，保障工程实施

完善以公共财政为主的草原生态保护修复投入政策，为加强草原生态保护建设、促进草原生态恢复提供强有力保障。积极争取国家和自治区对市域草原生态保护建设的投入，继续严格实施草原生态奖补政策，建立健全市域草原、湿地、沙化土地封禁保护等差别化生态补偿机制，逐步提高补偿补助标准。各级政府要多渠道筹措资金，切实加大投入力度。

积极推进草原生态保护建设投融资体制机制建设，出台相关优惠政策，搭建草原生态保护建设投融资平台，充分发挥公共财政引导作用，引导社会资本和金融资本参与草原生态保护建设。同时，大力发展绿色草产业、奶产业、肉产业和沙产业，并延长产业链条，建立草原绿色农畜产品生产加工基地，增加农畜产品附加值，在促进草原牧区生产发展和农牧民增收的同时，快速推进草原植被恢复进程，加快北疆草原生态安全屏障建设步伐。

第四节 强化科技支撑，提高质量效益

严格遵循自然规律，强化科技支撑，建立健全草原生态健康定期体检制度，掌握草原生态环境本底情况，摸清草原退化沙化成因和驱动力，因害设防、保护修复并重，坚持自然恢复为主，人工修复为辅的草原保护策略，因地制宜，科学营林种草，宜林则林，宜灌则灌，宜草则草，快速恢复林草植被。

实施草原生态保护与建设工程，应严格执行国家基本建设管

理程序，按规划选项目，按建设任务分步推进实施，按建设进度安排建设资金。在施工过程中，应严格按照相关技术规程和技术标准，提高造林种草成活率和保存率，快速改善草原植被覆盖率。同时，进一步增强科技创新能力，组织科技人员加强基础前沿和核心关键技术原始创新，围绕草原生态保护建设中具有针对性、实用性和长效性的技术难题，开展修复技术、管理模式和政策措施研究，为草原生态建设提供坚实的科技支撑。

第五节 提高队伍素质，提升管护效果

建立健全草原生态保护专家库，打造高水平的专家团队，实行联席会商制度，协助解决草原生态保护建设规划实施过程中的技术和管理问题，为维护草原生态安全提供长期、可持续的智力支持。其次，充分挖掘和吸收本地大专院校、科研院所专门人才，培养具有扎实专业基础和丰富基层经验的技术骨干，形成稳定的、多学科、多层次的技术支撑队伍，为草原生态保护建设提供技术支持。同时，还应加大先进适用技术和科技成果的推广应用，建立健全科技推广和信息服务网络体系。强化对工程管理人员、技术人员和施工人员的科技培训，逐步增强一线技术力量和人员素质，提升草原生态保护项目建设质量和管护效果，为稳定维护草原生态屏障功能服务。

第六节 重视舆论引导，促进全民参与

充分利用报纸、杂志、广播、电视等传统媒体和微信、网络

等新媒体资源，建立多元宣传平台，面向全市民众广泛开展多层次、多形式的草原保护舆论宣传，倾力打造国家草原草甸防风固沙生态功能样板区和草原生态屏障科普宣传教育基地，扩大干部群众对草原区以“生态优先、绿色发展”为主新发展路子的知情权、参与权和监督权，引导干部群众牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”生态文明理念，培育普及生态文化，提高生态文明意识，倡导绿色生活方式，营造全民热爱草原、保护草原和建设草原的社会氛围。

抄送：市委办公室、市人大常委会办公室、市政协办公室、市纪委监委机关。

呼伦贝尔市人民政府办公室文电科

2023 年 5 月 5 日印发



呼伦贝尔市人民政府公报