

**昆都仑区人民政府办公室**  
**关于印发《包头市昆都仑区草原保护**  
**与建设规划》的通知**

昆府办发〔2020〕47号

各街镇，区属各相关部门单位：

经区政府同意，现将《包头市昆都仑区草原保护与建设规划（2021-2025年）》印发给你们，请各单位结合实际，认真抓好贯彻落实。

昆都仑区人民政府办公室

2020年11月1日

# 包头市昆都仑区草原保护与建设规划

(2021-2025 年)

二〇二〇年十月

# 目 录

引 言 .....	4
一、区域概况 .....	错误! 未定义书签。
(一) 地理位置 .....	错误! 未定义书签。
(二) 气候条件 .....	错误! 未定义书签。
(三) 社会经济发展现状 .....	错误! 未定义书签。
二、现状与形势 .....	6
(一) 草原资源现状 .....	错误! 未定义书签。
(二) 工作取得的成效 .....	错误! 未定义书签。
(三) 存在的主要问题 .....	错误! 未定义书签。
(四) 实施草原保护与建设的重要意义 .....	错误! 未定义书签。
三、总体要求 .....	错误! 未定义书签。
(一) 指导思想 .....	错误! 未定义书签。
(二) 基本原则 .....	错误! 未定义书签。
(三) 发展目标 .....	错误! 未定义书签。
四、区域布局与发展方向 .....	14
(一) 草原生态修复区 .....	错误! 未定义书签。
(二) 草原合理利用区 .....	错误! 未定义书签。
五、重点项目与主要任务 .....	错误! 未定义书签。
(一) 健全草原保护与建设制度 .....	错误! 未定义书签。
(二) 草原生态保护补助奖励政策 .....	错误! 未定义书签。
(三) 京津风沙源治理工程 .....	错误! 未定义书签。
(四) 退化草原生态修复工程 .....	错误! 未定义书签。
(五) 草原防灾减灾工程 .....	错误! 未定义书签。
(六) 草牧业发展工程 .....	错误! 未定义书签。
(七) 草原监督管理能力提升工程 .....	错误! 未定义书签。
(八) 草原监测与技术推广体系建设工程 .....	错误! 未定义书签。

六、保障措施.....	17
(一) 强化组织领导保障 .....	错误! 未定义书签。
(二) 完善依法治草制度 .....	错误! 未定义书签。
(三) 加大草原投入力度 .....	错误! 未定义书签。
(四) 提高草原科技水平 .....	错误! 未定义书签。
(五) 加大监测监管力度 .....	错误! 未定义书签。

## 引 言

草原作为内蒙古最大的陆地生态系统，其生态安全关系到国家生态安全、食品安全、边疆的稳定以及农牧民的生产生活。国家和自治区历来高度重视草原生态保护与建设。党的十九大明确提出，“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”。习近平总书记在我区考察时强调指出：内蒙古生态状况如何，不仅关系内蒙古各族群众的生产和发展，也关系华北、东北、西北乃至全国的生态安全，要努力把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障。实施草原保护、修复和建设，科学合理利用草原，是实现农村牧区经济社会发展方式转变的重要途径，是党中央、国务院为保护草原生态环境、改善民生做出的重大决策，也是习近平总书记在视察内蒙古提出“把祖国北部边疆这道风景线打造得更加亮丽”的时代要求。

“十四五”时期，是我国“两个百年”奋斗目标的历史交汇期，也是昆都仑区与全国一同开启全面建设社会主义现代化强国新征程的第一个五年规划，是实施生态立区战略、建设美丽昆都仑的关键阶段。为深入贯彻落实党中央、国务院战略部署和自治区、包头市党委、政府决策部署，坚持生态优先，绿色发展，推进草原事业高质量发展，巩固和扩大草原生态建设成果，实现草原合理永续利用，特编制《包头市昆都仑区草原保护与建设规划（2021-2025年）》（以下简称《规

划》。

本规划遵循“绿水青山就是金山银山”的理念，按照用生态空间换取经济发展空间的要求，坚持生态产业化、产业生态化、发展绿色化三大路径，重点明确草原保护与建设的总体要求、重点任务、阶段性目标和政策措施、保障措施等，既是昆都仑区当前和今后一个时期草原事业发展的行动纲领，也是推动实现草原资源永续利用，维护全区资源和生态安全的重要依据。

## 一、区域概况

### （一）地理位置

昆都仑区是包头市下辖的一个市辖区，简称昆区，成立于 1956 年，位于呼包银榆经济区和呼包鄂金三角腹地，位于阴山脚下，黄河北岸，昆都仑河畔，昆都仑区因河得名（昆都仑蒙语意为“横”），东经 109°50′，北纬 40°34′，是包头市经济、文化和科教中心。市区西南接九原区，东临青山区。区域总面积 301 平方公里，其中建成区面积 72 平方公里。

### （二）气候条件

昆都仑区地处中纬度，为温带季风半干燥气候，气温、湿度变化大，蒸发量盛，年平均风速为 2.7 米/秒，年平均气温为 6.5℃，年平均降水量为 300~350 毫米，降水季节分布不均，以 7、8 月为最多，相对日照天数在 70%以上，全年日照总时数可达 3000~3150 小时。

### （三）社会经济发展现状

昆都仑区 2019 年地区生产总值增长 6%，规模以上工业增加值增长 12.6%，固定资产投资增长 6.6%，社会消费品零售总额增长 4.4%，一般公共预算收入完成 28.86 亿元、增长 30%，城镇常住居民人均可支配收入达到 53854 元、增长 6.3%，主要经济指标稳居全市首位、自治区前列。

## 二、现状与形势

### （一）草原资源现状

昆都仑区天然草原处于典型草原向荒漠化草原的过渡地带，属于西部干旱、半干旱地区。全区草原面积 17.738 万亩，占全区总土地面积的 39.3%，主要分布在乌拉山南麓，是我区草原畜牧业的重要生产基地。草原有乔木、灌木、多年生草本和一年生植物，它们以不同的生活型和旱生植物生态类型完好地适应着不同的生态环境，构成绿色植被带——我区重要的生态安全屏障。

### （二）工作取得的成效

“十三五”期间，在包头市党委、政府、昆区区委、区政府统一部署下，依托草原生态补奖政策和京津风沙源治理工程等政策工程，昆都仑区不断加大草原保护与建设力度。据监测，草原植被盖度、高度、牧草产量以及物种多样性等生态指标有较大的提升。“十三五”末草原植被盖度达 55%以上，由于严格执行了草原整体禁牧措施与本世纪初相比有了较

大幅度提高，地上生物量和草原生物多样性明显提高，草原生态退化趋势整体遏制。

**1.草原保护制度稳步推进。**以国家西部大开发为契机，深化草原“双权一制”制度，积极推行基本草原保护制度。按照草原生态保护的需 要，严格按照《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》、《内蒙古自治区禁牧和草畜平衡监督管理办法》和《内蒙古自治区草原植被恢复费征收使用管理办法及标准》等执行，为全面实行依法治牧和依法治草奠定了法律基础。

**2.草原确权登记工作全面完成。**草原确权承包工作是内蒙古自治区党委、政府统一安排部署的深化改革的重要任务。全面落实的草原所有权面积、使用权面积、承包经营权面积，分别占 2010 年草原普查面积的 100%、100%和 99%。为依法保护草原生态、落实草原生态补奖政策、稳步推进草原“三权分置”工作，打下了坚实的基础。确权承包工作对于保护农牧民草原承包经营权益、促进草原流转、减少草原权属纠纷、探索农村牧区金融制度创新以及建立繁荣稳定的新牧区，具有重大而深远的意义。

**3.草原补奖政策深入落实。**全面落实草原生态保护补助奖励机制各项政策，以政策创新作支撑，进一步健全组织领导、指挥协调、推进实施、监督管理、目标考核的工作机制，

加强宣传引导和技术培训，规范资金发放和管理，确保党的惠民政策落实到农牧民手中。基本完成了第二期总体任务，建立了草原生态保护补助奖励机制的长效机制。草原补奖政策的深入落实，加快了草原生态恢复速度，有效促进了农牧民增收，加快了草原畜牧业转型升级，使草原依法流转的自觉性和主动性逐步提高。

**4.草原执法监督检查持续加强。**按照中央环保督察要求，举全系统之力，狠抓整改落实，制定了《中央环保督察“回头看”及草原生态环境问题专项督察反馈意见整改工作方案》，全面完成中央环保督察和巡视“回头看”整改落实工作。严格执行征占用草原审核审批程序，强化了现场查验，提升了草原管理水平。强化了草原执法监督工作，执法力量下沉加大草原保护管理工作力度，有效遏制了破坏草原案件的发生。

**5.草原生态监测工作有了新突破。**随着国家和自治区高度重视草原监测工作，在上级主管部门的帮助下，开展草原监测体系建设，利用先进的遥感技术和气象资料，结合地面调查数据，开展草原监测工作，填补了昆都仑区草原生态定期监测数据的历史空白。

### **（三）存在的主要问题**

虽然全区草原保护建设取得了一定成效，但我们必须清醒地认识到，由于草原生态自身的脆弱性，决定了草原保护

建设的任务是长期性的，草原生产能力总体偏低的情况还没有根本改变，农民生态保护意识还有待提高，实现草原可持续发展的任务仍然十分艰巨。一些深层次的矛盾和问题亟待解决，并突出表现在以下几个方面：

**1.草原生态本身的脆弱性。**全区草原分布在干旱、半干旱地区，特殊的气候地理条件和敏感脆弱的生态环境特征，决定了生态恢复和治理的技术难度增大，制约了生态保护和建设工程效益的发挥。

**2.草原基础设施建设投入不足。**草原重利用、轻保护，多索取、少投入的现象仍然突出，草原投入严重滞后，基础设施建设远不能满足草原保护建设的需要。近年来，国家和自治区、包头市对草原生态环境建设投资持续增加，但由于我区草原面积小，导致投入不足历史欠账太多。

**3.生态保护和民生改善矛盾突出。**随着草原生态保护建设政策和重大工程的继续实施，区域内草原资源开发利用将受到进一步限制，区域内产业结构调整难度大，生态经济短期难以形成规模。如何探索形成有利于生态保护、民生改善、经济发展、社会进步相协调的草原生态保护管理体制和规范长效的生态补偿机制，是草原保护实施中面临的重要任务和挑战。

**4.草原生态监管和科技支撑能力薄弱。**目前，我区草原监管还没单独机构，且机构改革后，涉及农业、自然资源、

生态保护等多个部门，部门职责不清，资源共享能力薄弱，严重制约环境监管能力的有效发挥。草原保护建设技术推广体系不健全，很多科研成果和实用技术在生产中得不到推广与应用，科技转化率和贡献率低。因此，必须从政策、投入、机制等方面探索实现科技创新与成果转化的有效途径，发挥科技在草原保护建设中的重要作用。

**5.依法保护难和人为破坏严重。**国家、自治区草原保护有关法律规章虽然比较完善，但在执行过程中，受到诸多因素影响，存在困难。依法保护草原意识淡薄，开垦草原违法活动时时有发生，草原执法人员不足、条件落后，执法经费短缺，一定程度上影响了草原的依法保护工作。

#### **（四）实施草原保护与建设的重要意义**

草原资源占我区国土面积 39%以上，既是农牧业发展的重要基础和有力保障，也是生态安全和永续发展的重要因素。面对草原开发利用强度大、破坏重、难持续的发展方式，有序推进草原保护与建设，实现资源永续利用和生态持久平衡意义重大。**有利于构建祖国北方生态安全。**生态安全既是我区自身发展的需要，也是国家对我区重要的战略定位之一。实施草原保护与建设，就是要在节约集约利用的基础上，合理降低开发利用强度，保护并有效恢复生态空间，改善生态环境，更好地发挥资源的生态服务功能，为建设生态文明创造条件，为构建祖国北方重要的生态屏障，确保国家生态安

全作出积极贡献。**有利于农牧业永续发展。**草原是农牧业发展的重要基础，有序进行合理开发利用，是尊重自然、顺应自然、保护自然的具体体现，是缓解草原退化、沙化、盐渍化必要方式，有利于夯实发展基础，促进农牧业永续健康发展。**有利于实现农畜产品供给安全。**自治区是全国重要的农畜产品生产加工基地，对于保障国家农畜产品供给安全作出了巨大贡献。但长期过度开发利用，既不利于生态平衡健康，也不利于农畜产品持久安全生产和稳定供给，通过草原休养生息，给予草原必要的时间、空间和条件，恢复自然生产能力，稳定和提升草原资源数量与质量，是实现绿色优质农畜产品安全稳定供给的重要保障。

### 三、总体要求

#### （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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻学习习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚定践行绿水青山就是金山银山的理念，坚守发展、生态、民生三条底线，以建设美丽昆都仑为目标，以保障生态安全和农民安居乐业为前提，以增绿、增质、增效为基本要求，以国家草原生态保护与修复重点工程为依托，以草原植被恢复为核心，以加强草原监管为重点，以政策科技服务为支撑，统筹山水林田湖草沙综

合治理，遵循“生态建设产业化，产业发展生态化”路径，加快补齐生态保护短板，为人民提供更多优质生态产品，满足广大农牧民对美好生活的新期待，将昆都仑生态保护好，生态产业发展好，为筑牢祖国北疆生态安全屏障及乡村振兴奠定基础，为建设亮丽内蒙古，共圆伟大中国梦作出更大贡献。

## （二）基本原则

——**坚持三生共赢，生态优先。**遵循新发展理念，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，正确处理生态保护与产业发展的关系，坚持生态保护与产业发展深度融合，始终把“生态保护优先”理念贯穿于产业发展中，在保护中发展，在发展中保护，打造“三生”共赢新格局。

——**坚持统筹规划，综合治理。**将山水林田湖草沙作为一个生命共同体，坚持“面上保护，点上开发”，遵循近自然原则，统筹综合治理。要通盘谋划，坚持近期与远期相结合，局部与整体相结合，突出规划的前瞻性、战略性、基础性作用，提高规划的科学性、针对性、指导性和可操作性。

——**坚持因地制宜，分区施策。**遵循生态保护发展规律，根据自然特点、资源禀赋、区位特点等因素，科学把握项目区的多样性、差异性、区域性特征，精准施策、分类推进，合理确定具有区域特点的生态保护措施。

——**坚持突出重点、示范先行。**以当前草原生态环境面临的最急需、最关键、最薄弱的突出区域、突出问题为重点，

着力解决制约生态修复技术难题，探索总结可复制、可推广的成功模式，在试点示范、积累经验的基础上，把握好节奏和力度，循序渐进扩大示范推广范围，既尽力而为，又量力而行，积极稳妥全面推进草原生态修复。

——**坚持政府为主、多方参与。**生态保护与修复关乎中华民族的永续发展，任务复杂艰巨，必须建立稳定的财政资金渠道，发挥政府引导作用，利用市场机制，加强与金融资本合作，运用资源资产升值、权益置换、特许经营等手段，吸引社会资本积极参与，形成全社会合力参与，多渠道、多层次、多方位筹集资金，构建多元化的长效投入机制。

### （三）发展目标

到 2025 年，严格落实生态保护红线，山水林田湖草沙得到有效综合治理，生态环境得到明显改善，美丽昆都仑建设扎实推进；草原保有面积 17.738 万亩，做到面积准确、边界清晰、无权属争议；草原综合植被盖度达到 60%；生态补偿机制进一步完善，生态系统步入良性循环；农牧民生产生活水平稳步提高，逐步形成完备的生态体系、发达的产业体系和健康的文明体系，为构筑我国北疆生态安全屏障作出昆都仑的贡献。

## 四、区域布局与发展方向

### （一）草原生态修复区

**1.功能定位。**该区域是我区草原的主要分布地带，属于西部干旱、半干旱地区，大陆性气候特征十分显著。以保护草原生态为主，实行全年全区域禁牧政策，实施最严格的草原保护利用制度。

**2.采取措施及发展目标。**草原生态以自然恢复为主，要实行长期的草原生态补助奖励机制；对退化沙化草原可采取封育、切根、补播等多种改良技术措施，加快退化沙化草地治理，恢复草场植被；采取小绿洲开发大生态保护的方法，起到以点带面的作用，治理退化草原，增加饲草料的有效供给；该区域生态环境极度脆弱，草原植被恢复难度较大，需

要的周期长，应把草原保护摆在突出的位置，突出生态功能，构筑西北地区重要生态屏障。

## （二）草原合理利用区

**1.功能定位。**该区域主要分布在 G6 高速以南全部草场、以北 300 米范围，作为草原附属设施用地和养殖场，发展现代草牧业。

**2.采取措施及发展目标。**该区域在建设内容上在生态优先的前提下，扩大豆科牧草种植面积，建立良性的农田草地系统；将坡耕地、中低产田逐步退耕还草，调整产业结构，扩大畜牧业比重。加强草原基础设施建设，逐步开展舍饲圈养发展现代畜牧业。

## 五、重点项目与主要任务

草原保护与建设利用要按照统筹规划、分类指导、突出重点、分步实施的原则，从草原生态保护建设、防灾减灾及草地开发利用三个方面，实施八大工程。

### （一）健全草原保护与建设制度

全面落实党委政府保护修复草原主体责任，构建产权清晰、多元参与、激励约束并重的草原保护管理制度体系。按照国家、自治区、包头市林业和草原主管部门整体安排部署，逐步建立基本草原保护制度，完善草畜平衡制度，健全全民所有草原资源有偿使用制度。

## （二）草原生态保护补助奖励政策

按照“保生态、保稳定、保供给”的总体要求，在“十三五”草原生态保护补助奖励机制项目实施的基础上，继续完善项目的实施，保护和改善天然草原生态环境，增加农牧民收入。“十四五”期间，继续草原奖补实施力度，巩固建设成果，延长禁牧休牧补贴周期。建立和完善草原生态补偿长效机制和稳步增长机制。

## （三）京津风沙源治理工程

加大京津风沙源治理工程力度，通过采取飞播改良、人工种草、小型牧区水利配套设施建设以及禁牧、休牧等措施，使沙化草原得到有效治理，从总体上遏制沙化土地的扩展趋势。

## （四）退化草原生态修复工程

积极争取国家退化草原生态修复工程建设项目，开展退化草原生态修复，主要采取“封、围、改”“退、保、复”的模式，充分发挥草在山水林田湖草沙系统治理中的作用，推进昆都仑区草原的高质量发展。

## （五）草原防灾减灾工程

完善草原灾害应急预案和灾害应急响应机制，健全灾害监测预警体系，加强专业化生物灾害防治和防扑火队伍建设。加大草原防灾减灾投入，加强基础设施建设，提升装备保障水平。建立气象联动制度，密切关注气候异常变化，科学应

对自然灾害。开发草原管理信息系统，实现草原管理数字化。建强草原管护队伍，提升管护水平。

#### **（六）草牧业发展工程**

大力发展草牧业，充分发挥“小建设，大保护，小绿洲，大生态”，减轻天然草场压力，支持和带动现代畜牧业发展，通过加大政策引导和加强扶持力度为支撑，努力推进草牧业的规模化、标准化和产业化，走生态优先，绿色发展之路，构建“草原增绿、农牧业增效、农牧民增收”共赢局面，推进农村牧区人与自然和谐发展。

#### **（七）草原监督管理能力提升工程**

严格落实《草原法》《内蒙古自治区草原管理条例》等法律法规，开展破坏草原资源整治行动，整治侵占、滥垦、乱开等破坏草原生态环境的违法行为，加强草原执法队伍建设，强化经常性的执法检查。

#### **（八）草原监测与技术推广体系建设工程**

开展草原常规监测工作，掌握草原生态变化动态，为草原保护与建设提供数据支撑。加大草原植被修复技术的研发和应用，提高草原生态保护的科技水平。

### **六、保障措施**

#### **（一）强化组织领导保障**

实施草原保护与建设是落实国家、自治区生态文明建设的重要举措，各有关单位要以高度的历史责任感和使命感，

切实加强草原保护建设利用工作的组织领导，提高重要性、紧迫性认识，建立健全草原保护与建设利用目标责任制，做到认识到位、责任到位、措施到位。依法明确政府、生产经营者保护草原生态环境的责任。各有关单位要按照本规划提出的目标任务，落实任务，细化政策措施。根据规划的任务分工，要做到各司其职，密切配合，通力合作，加大草原保护与建设资金投入和政策支持力度，出台相关意见、标准或实施细则，加强技术指导和行业管理。

## （二）完善依法治草制度

按照《中华人民共和国草原法》、《国务院关于加强草原保护与建设的若干意见》的规定和要求，严格落实禁牧制度，建立和完善草原生态监测预警机制。针对人为破坏草原的行为，在禁牧区放牧现象，按照有关草原法律法规，会同公安部门，加大执法力度。要把依法行政贯穿于草原保护建设和监督管理工作的各个环节，切实做到严格执法、公正执法、文明执法，严厉打击破坏草原的行为。

## （三）加大草原投入力度

认真研究制定促进草原保护与建设利用的相关政策措施。加快构建中央政府指导、地方政府组织、各类经营主体承担具体责任的全面运行机制，在坚持政府积极投入、统筹利用现有相关资金的同时，多渠道、多层次、多方位地筹集资金，形成政府、企业、社会共同参与的多元化投入机制，

探索政府购买服务方式，推进第三方治理，逐步实现有偿服务。

#### （四）提高草原科技水平

增强草原科技创新能力和成果转化能力，广泛运用先进实用技术，提升草原保护建设利用整体技术水平。支持科技创新，紧紧围绕草原保护建设利用关键性的技术问题，加强科学研究，组织科技攻关，力争有所突破。要特别注意加快草原植被恢复与建设科研成果的应用，提高草原保护建设利用的科技水平。采取各种有效措施，加强技术培训工作，努力培养有文化、懂技术、会管理、高素质的新型农牧民，增强草原保护与建设利用的科学性和规范性。

#### （五）加大监测监管力度

加大草原资源管控等方面的执法监督力度，加强部门联动配合，严厉查处违法案件，坚决打击各类破坏草原生态的违法行为。加强对草原资源禀赋与保护修复效果的监测评价，运用现场评估、遥感、地理信息、全球定位等技术，定期监测规划实施情况和资源保护修复进程。引入第三方评价，加强监测体系建设和技术规程制定，实现监测与评价的常态化和规范化，实行定期报告制度，开展规划中期评估。