

海东市人民政府办公室文件

东政办〔2024〕10号

海东市人民政府办公室 关于印发海东市草原保护修复与利用规划 (2023—2025)的通知

各县区人民政府，海东工业园区管委会，市政府各部门：

《海东市草原保护修复与利用规划（2023—2025）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

2024年1月18日

海东市草原保护修复与利用规划

(2023—2025)

第一章 总论

第一节 规划背景

党的十八大以来，我国大力推进生态文明建设，把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，从总体目标、基本理念、主要原则、重点任务、制度保障等方面，对生态文明建设进行全面系统部署安排。党的十九大更是把生态文明建设和生态环境保护提升到前所未有的战略高度，指出人与自然是生命共同体，要推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。2020年8月31日，习近平在审议《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》会议中指出，黄河是中华民族的母亲河，要把黄河流域生态保护和高质量发展作为事关中华民族伟大复兴的千秋大计，贯彻新发展理念，遵循自然规律和客观规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。习近平总书记在二十大报告中进一步强调，要坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全方位、全地域、全过程加强生态环境保护，并指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，从多维度、多层次诠释了坚持人与自然和谐共生的丰富内涵，充分体现了我们党对新时代经济社会与自然生态和谐

发展规律的深刻认识和准确把握，为未来中国的生态文明建设和绿色发展指明了方向、规划了路线。

海东市是黄河上游重要生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态区北部生态屏障、青海东部重要生态安全屏障和对外形象的第一窗口，担负着坚守青海东部门户生态屏障的政治责任和一江清水向东流的历史责任，生态地位极其重要。海东市草地面积 50.2515 万 hm^2 （第三次国土调查 2021 年变更数据），占全市国土总面积的 39.69%，是重要的生态系统和自然资源，在维护生态安全、民族团结和促进经济社会可持续发展、农牧民增收等方面具有基础性、战略性作用，在青海省生态文明建设中担负着不可替代的关键性作用，在全力建设“山水田园、生态绿色、宜业宜居、创新活力、城乡统筹”的社会主义新海东中起着广泛性支撑作用。

近年来，海东市委、市政府坚持以生态文明理念统领经济社会发展，高度重视林草生态建设和林草资源保护工作，坚持以《青海省林业和草原保护发展“十四五”规划》《绿色海东“333”全域生态振兴工程发展规划》为引领，先后实施了河湟地区生态保护修复和水土流失综合治理项目等一系列重点工程，草原、湿地等自然生态系统状况不断改善，草原综合植被盖度从“十三五”末的 56.21% 提高到 57.7%，生态安全水平逐步提升，生物多样性保护进一步加强，生态碳汇能力持续巩固，人民群众的幸福感、获得感不断提升。

为贯彻落实党中央、国务院、省委省政府有关草原工作的重大决策部署，切实做好新时代海东市草原保护和修复利用工作，根据《中华人民共和国草原法》第三章第十七条“县级以上地方人民政府草原行政主管部门会同同级有关部门依据上一级草原保护、建设、利用规划编制本行政区域的草原保护、建设、利用规划，报本级人民政府批准后实施。”和国务院办公厅《关于加强草原保护修复的若干意见》（国办发〔2021〕7号）中“地方各级人民政府要依据上一级规划，编制本行政区域草原保护修复利用规划并组织实施”具体要求，编制《海东市草原保护修复与利用规划（2023—2025）》（以下简称《规划》）。

第二节 战略导向

《规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平生态文明思想和对青海重要指示精神，在全面分析海东市草原生态系统状况基础上，坚持绿水青山就是金山银山理念，统筹山水林田湖草沙一体化保护修复，按照节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，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，以加强草原保护管理，推进草原生态修复，促进草原合理利用，改善草原生态状况，推动草原绿色发展，建设生态强市为目标，重点就草原生态保

护修复利用总体要求、功能分区、重点任务、支撑体系和实施保障等进行了规划，以指导全市草原生态保护修复和利用。

第三节 规划依据

一、法律法规

1. 《中华人民共和国草原法》（2021年修订）
2. 《中华人民共和国黄河保护法》（2022年）
3. 《国家公园管理暂行办法》（林保发〔2022〕64号）
4. 《国家级自然公园管理办法（试行）》（林保规〔2023〕4号）
5. 《草原征占用审核审批管理规范》（林草规〔2020〕2号）
6. 《青海省草原征占用审核审批管理规范》（2021年）

二、政策文件

1. 《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）
2. 《青海省人民政府办公厅关于加强青海省草原保护修复的若干措施的通知》（青政办〔2021〕61号）
3. 《海东市人民政府办公室关于印发海东市加强保护修复工作方案的通知》（东政办〔2021〕125号）
4. 《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）
5. 《第三轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见》

(财农〔2021〕82号)

6. 青海省人民政府办公厅关于印发青海省第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案(2021—2025年)的通知(青政办〔2021〕123号)

7. 海东市人民政府办公室关于印发海东市第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案(2021—2025年)的通知(东政办〔2021〕31号)

8. 海东市人民政府办公室关于印发海东市基本草原优化和完善工作方案的通知(东政办〔2023〕74号)

9. 《关于印发〈青海省省级党政机关培训费管理办法〉的通知》(青财行字〔2017〕657号)

三、相关规划及其他重要依据

1. 《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》

2. 《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》(2021年)

3. 《林草产业发展规划(2021—2025年)》(林规发〔2022〕14号)

4. 《青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程建设规划(2021—2035年)》(2021年)

5. 《青海省林业和草原保护发展“十四五”规划》(2021)

6. 《青海省“十四五”生态环境保护规划》(2022年)

7. 《海东市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二

○三五年远景 目标纲要》（2021）

8. 海东市人民政府办公室关于印发绿色海东“333”全域生态振兴工程发展规划的通知（东政办〔2023〕69号）

9. 海东市人民政府办公室关于印发海东市森林和草原防火规划（2023—2025）的通知（东政办〔2023〕108号）

10. 青海省第三次全国国土调查主要数据公报

11. 青海省第二次草地资源调查数据库

第二章 建设成效

第一节 基本概况

一、地理位置

海东市位于青海省东部，地处西宁市与兰州市两个省会城市之间的河湟谷地。海东市地理位置为北纬 $35^{\circ}25.9'$ — $37^{\circ}05'$ ，东经 $100^{\circ}41.5'$ — $103^{\circ}04'$ 。东部与甘肃省的天祝、永登、兰州、永靖、临夏、甘南等州（市）、县毗邻，其它三面分别与青海省海北、湟中、黄南等州县接壤。东西长约 124.5km ，南北宽约 180km ，总面积 12983.13km^2 。海东市是兰西城市群重要战略节点，是黄河上游重要功能生态区，是青海省副中心城市，市域交通便利，区位优势明显。

海东市总体地形为北高南低，境内山峦起伏，沟谷相间，高差悬殊，最高点位于平安幅东北角的达坂山支脉上，高程 3340m ，最低点位于南部的湟水河谷中，高程 2103m ，最大

地形相对高差为 1237m。根据地貌形态及成因，可划分为侵蚀堆积河谷平原区、黄土堆积地貌区及构造侵蚀地貌区三大分区。侵蚀堆积河谷平原区主要依附于较大的水系呈树枝状分布于黄土低山丘陵区之间，海拔在 2000—2400m。黄土堆积丘陵区分布于西部、红崖子沟东岸，海拔一般在 2200—3000m 之间，该区植被稀疏，地质环境脆弱，沟谷两侧自然谷坡较陡，滑坡、崩塌、泥石流地质灾害发育。构造侵蚀地貌区分布在水磨沟两岸，总体呈近南北向，海拔 3100m 以上，构造变形强烈，经流水侵蚀切割，地形破碎，山势陡峻，沟谷狭窄，呈线状谷底，谷底滚石充填。该区植被生长茂盛，覆盖率多在 80%左右，水土流失相对微弱。

二、气候特征

海东市属高原大陆性气候区。具有高寒、干旱、日照时间长，太阳辐射强，昼夜温差大的特点。境内南北气候差异明显，海拔 2500m 以上的北部地区及山区较寒冷，海拔 1700—2500m 的黄河、湟水河谷地带较温暖。市属各县区所处地理位置不同，气候要素有较大差别，且受山地效应影响较明显，降水量随海拔升高递增，海拔高程每升高 100m，年降水量增加 22.0—30.8mm；气温则随海拔增高而降低，海拔每升高 100m 气温则降低 0.51℃—0.6℃。根据历年气象资料，海东市年平均气温约 5.9℃，年平均降雨量 390.7mm，且多集中在 7—9 月之间，雨热同期，利于森林草原植被生长。

三、河流水文

海东市境内有黄河、湟水河、大通河三大水系，支流 120 余条，蕴藏着丰富的水力资源。黄河自西北向东南流经化隆回族自治县、循化撒拉族自治县和民和回族土族自治县，全长 200.4km，过境水量丰富，多年平均年径流量 $205 \times 10^8 \text{m}^3$ ，落差相对集中，开发条件优越，已建成电站发挥了巨大的社会效益和经济效益。湟水河主要流经平安区、乐都区、民和回族土族自治县，水源充足，开发利用程度相对较高，流域适宜耕作。大通河主要流经互助土族自治县、民和回族土族自治县境内，北部互助县境内有长 67km 的干流，流域内年降水充足。全市水资源时空分布不均，水低地高难以利用，加之水土流失严重，导致区域内水资源总量上的匮乏和分布上的不合理。

四、社会经济

海东市辖 2 区 4 县，分别为乐都区、平安区、互助土族自治县、民和回族土族自治县、化隆回族自治县、循化撒拉族自治县。包含 91 个乡镇，4 个街道办事处。

根据《2022 年海东市国民经济和社会发展统计公报》，截止 2022 年末，海东市生产总值 562.79 亿元，按可比价格计算，同比增长 0.1%。分产业看，第一产业增加值 88.82 亿元，同比增长 4.5%；第二产业增加值 218.92 亿元，同比下降 0.2%；第三产业增加值 255.06 亿元，同比下降 1.1%。三

次产业结构比为 15.78:38.9:45.32，产业结构进一步优化。

截止 2022 年末，海东市常住人口为 135.5 万人，常住人口城镇化率 42.53%。户籍人口 173.0 万人，城镇人口 47.39 万人，乡村人口 125.6 万人，总户数 47.27 万户。2022 年全市全体居民人均可支配收入 22971 元，同比增长 5.3%。全市城镇常住居民人均可支配收入 36944 元，同比增长 3.2%；全市农村常住居民人均可支配收入 14643 元，同比增长 6.5%。城乡居民人均收入比（以农村居民人均收入为 1）为 2.52。

五、畜牧业

截止 2022 年末，海东市牲畜存栏 221.09 万头（只），其中，生猪存栏 34.09 万头，羊存栏 151.83 万只，牛存栏 35.17 万头。家禽存栏 72.19 万只。全年牛出栏 15.48 万头，羊出栏 89.14 万只，猪出栏 42.94 万头；家禽出栏 72.35 万只，同比增长 7.3%；全年猪牛羊禽肉产量 7.39 万吨。

六、草原资源

根据青海省第二次草地资源调查数据资料，海东市草原总面积 $67.82 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占海东市国土总面积的 52.53%，草地类型主要有高寒草甸类、山地草甸类、温性草原类、温性荒漠类和温性荒漠草原类 5 个草原类，典型高寒草甸亚类、山地草原亚类、山地荒漠草原亚类、土砾质荒漠亚类、亚高山山地草甸亚类 5 个亚类。其中，温性草原类面积 $46.71 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原面积的 68.87%；高寒草甸类草原

面积 $13.75 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原面积的 20.27%；温性荒漠类草原面积 $5.30 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原面积的 7.82%；山地草甸类草原面积 $1.33 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原面积的 1.97%。温性荒漠草原类草原面积 $0.72 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原面积的 1.07%。

海东市高寒草甸类草原只有典型高寒草甸亚类 1 种，植被型包括高山嵩草型、矮生嵩草型、杂类草型，少量粗喙苔草、线叶嵩草型。山地草甸类主要为亚高山山地草甸亚类，植被型包括细株短柄草、杂类草型，垂穗披碱草型零星分布。温性草原类主要为山地草原亚类，植被型包括蒙古蒿、甘青针茅型、长芒草型、杂类草型、冷蒿型等，少量芨芨草、针茅型。温性荒漠类主要为土砾质荒漠亚类，植被型包括红砂型，零星猪毛菜型。温性荒漠草原类主要为山地荒漠草原亚类，植被型包括白草针茅型，零星短花针茅、青海固沙草型。

全市退化草原总面积 $40.71 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原总面积的 60.04%，其中，轻度退化面积 $13.53 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原总面积 19.95%；中度退化面积 $19.11 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原总面积的 28.18%；重度退化面积 $8.07 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，占全市草原总面积的 11.90%。

第二节 建设成就和存在的问题

一、主要建设成就

草原生态保护修复初见成效。近年来，海东市通过实施

河湟地区生态保护修复和水土流失综合治理项目、草原生态保护补助奖励政策等生态治理工程，重点通过围栏封育、人工种草、草原改良和有害生物防控等措施，草原生态恶化趋势得到有效遏制，草原生态状况明显好转，近年来全市草原综合植被盖度稳定在 55% 以上。2021—2022 年，全市共完成人工种草 800hm²、退化草地改良 333.33hm²、围栏封育 11.6 万 m、草原有害生物防控 8.53 万 hm²，草原综合植被盖度明显提高，由“十三五”末的 56.21% 提高到 57.70%，草原生物多样性得到全面保护，水源涵养能力显著提升，环颈雉等省级重点保护野生动物种群密度明显增加，鼠虫灾害危害面积、程度大幅降低，重要生态空间整体保护和系统修复取得阶段性成效，森林、草原、湿地等自然生态系统状况得到改善，生态流量基本保证，区域生态安全水平得到提升，生物多样性保护进一步加强，生态碳汇能力持续巩固。

草原生态补助奖励政策全面落实。根据海东市人民政府办公室关于印发《海东市第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案（2021—2025 年）》的通知（东政办〔2021〕31 号）精神，通过实施第三轮草原补助奖励政策，继续推行天然草原草畜平衡制度，引导农牧民合理配置载畜量，科学利用天然草原，促进草原生态环境持续改善。加快草畜牧业生产方式转变，促进牛羊产业绿色高质量发展。稳步提高农牧民收入水平，不断改善生活条件，实现生态转变、生产发展、

生活提高“三生”共赢，提升广大农牧民群众的获得感、幸福感，为打造绿色有机农畜产品输出地和农区畜牧业高质量发展作出积极贡献。落实第三轮草原补助奖励政策，全市每年发放草原补助奖励资金 3789 万元。

草原保护治理体系不断完善。近年来，根据《青海省林（草）长制实施指导意见》，探索建立了一整套规章制度，形成了市、县、乡、村四级林（草）长制，全市设立草原生态管护员岗 222 人，初步建立了点成线、网成面，市、县、乡、村、管护员五级管护体系。制定《海东市全面推行林长制工作方案》《海东市全面推行林长制实施方案》等“2+5”方案制度办法，提出了新时期草原生态保护建设思路、任务和具体措施。持续加强执法队伍建设，扩大草原法律法规政策宣传，强化草原执法培训，加大执法监督力度，全力推进“依法保护草原、建设生态文明”；规范草原征占用审核审批，加大草原禁牧巡查力度，营造草原执法高压态势，严厉打击各类草原违法行为，形成“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的草原法治化管理良好局面。

草原生态监测评估制度体系初步构建。近年来，海东市认真落实草原生态监测评估制度，不断创新和完善生态监测体系，基本实现草原监测的科学化、现代化。在技术手段上集成创新，充分利用现代技术，采用“天地结合”的监测手段，实现了“天上看、地上查、网上管”的动态、准确、全

覆盖监测，掌握草原生态状况。充分利用人工智能、物联网等技术，形成了基于“用数据说话、用数据监管、用数据服务”，辅助草原生态生产管理，保障决策科学性。

二、存在的主要问题

草原执法监管难度大。基本草原保护仍缺乏法律依据，草原执法体系不健全，执法力量不足，草原生态修复后期管护急需加强监管和规范。机构改革后，人员大幅压缩，执法职能严重弱化，基层执法力量减弱，草原违法行为处罚等工作缺位。草原保护宣传教育不够，农牧民对保护草原的主体责任认识不足，草畜平衡区监管难度大，依然存在禁而不止等现象。

草原生态系统仍较脆弱。全市草原生态总体恶化的趋势尚未根本性扭转，重度、中度退化草原占全市草原总面积的40.08%，退化草原治理和有害生物防控任务仍然艰巨，草原生态仍未实现“整体恢复，全面好转，生态健康，功能稳定”的最终目标。

草原分布零散整体性差。全市草原分布零散，图斑数量多、面积小、分布不集中，其中1000公顷以下草原图斑面积占全市草原面积59.76%。草原零散分布在耕地、林地等其他地类之间，加大草原监管难度，加之各级草原监管执法力量不足，一些违法行为不能及时得到处置。

科技支撑保障能力不足。草地退化等技术研发、集成与

示范研究不够，高山草甸和温性草原草原修复治理缺乏有针对性的技术体系与模式。草原科技推广力量不足，科技服务和管理人员缺乏，难以满足草原保护修复技术服务需求。

草原调查监测基础薄弱。海东市草原管理数据主要沿用第三次国土资源调查数据和青海省第一次草地资源调查数据资料，数据库尚未有效的融合，存在数据不统一等问题，且无具体草原区划数据和成果，草原系统治理，分区施策缺乏科学数据支撑。全市存在草原底数不清、动态变化掌握不及时、调查技术手段落后等问题。

第三节 面临形势

一、面临挑战

巩固草原生态治理成果任务艰巨。近年来，海东市不断加强草原保护修复，草原生态恢复成效明显，但距离预期目标还有一定差距，整体处于爬坡过坎、滚石上山的关键时期，属于进则全胜、不进则退的攻坚阶段，巩固已有成果和拓展草原保护修复新格局任务仍十分艰巨。首先，海东市草原主要分布在干旱与半干旱区，荒漠草原和草原化荒漠占比8.86%，生态本底十分脆弱，加之气候变暖趋势明显，旱化加剧，自然诱因导致草原退化的风险仍不容忽视。其次，草原畜牧业经营方式依然粗放、管理落后、效益低下，农牧民生存发展对畜牧业的依赖，以及畜牧业增收对牲畜规模增长

的依赖还未发生根本性变化，草原生态保护与农牧民生产生活之间的矛盾依旧突出。第三，长期以来，草原保护修复建设投资渠道单一，资金投入严重不足，技术落后，修复后期管护机制不健全，已修复草原存在二次退化风险，草原保护修复任重道远。

草原生态产品价值实现亟须机制创新。生态产品价值兑现是在资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化、生态脆弱与经济高速增长不协调等形势下，解决发展与生态保护修复矛盾的有效途径。海东市目前就生态产品可持续生产、鼓励性政策设计等方面还处于起步阶段，找准生态产品价值转换机制，创新生态产品价值转换方式、开拓生态产品价值转换路径，有助于提升海东市“十四五”时期生态文明建设成效，加快推进全域生态保护和可持续发展。草原地区绿色发展是生态产品价值实现的有效途径，将发挥出重要示范引领作用，如何科学推进草原资源多功能利用，加快发展绿色低碳产业，充分发挥草原生态和文化功能，努力拓宽农牧民增收渠道，全面推进生态保护和生态产品价值实现，未来仍需下大力气破解面临的诸多技术和管理难题。

农牧区现代化建设仍需开辟新境界。推进农牧区现代化，是巩固拓展脱贫攻坚成果，全面实施乡村振兴战略，建设山水田园、生态绿色、宜业宜居、城乡统筹的社会主义现代化新海东的应有之义，关乎生态安全、民族团结和文化传

承等。在国家全面推进绿色高质量发展的新时期，必然要求在抓经济促发展的同时，坚定不移地推进草原保护和科学利用，为建成产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的现代化新海东夯实基础。

二、面临机遇

生态文明建设为草原生态保护修复指出新方向。以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，将建设生态文明提升到“关系人民福祉、关乎民族未来”的高度，明确提出“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的理念。习近平总书记强调，“青海最大的价值在生态，最大的责任在生态，最大的潜力也在生态”“保护好青海生态环境，是‘国之大者’”。这些理念和定位，为推动青海省和海东市高质量发展，加快建成我国西北重要生态安全屏障提供了新思想，明确了新方向。

国家林草体制改革为草原生态保护修复提出新要求。国家林草体制改革是推进生态文明和美丽中国建设的重大决策，是草原工作重心发生转变的重要标志，草原的位置和重要性更加突出，体现了落实党的十九大报告中把“草”纳入统筹治理生命共同体体系的实际行动。这就要求要从体制机制和政策上采取更加有力的措施，全方位推进林草融合发展，加快补齐草原保护修复短板，转变传统草原利用管理思想，优先保障草原生态功能持续发挥，必须重视把草原作为

重要的生态资源来保护，作为生命共同体的重要组成部分对待，切实加强草原保护修复行动，全面提升草原多维功能，确保把草原事业发展提升到新水平，全面实现党和国家机构改革战略意图。

山水林田湖草沙一体化保护和系统治理为草原生态保护修复提供新方法。党的十八大以来，习近平总书记从生态文明建设的整体视野提出“山水林田湖草是命运共同体”的论断，强调“坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”“全方位、全地域、全过程加强生态环境保护”，并指出推进生态文明建设，需要符合生态的系统性，坚持系统思维、协同推进。统筹山水林田湖草系统治理，旨在从系统工程和全局角度寻求新的治理之道，避免头痛医头、脚痛医脚，各管一摊、相互掣肘，提倡通过统筹兼顾、整体施策、多措并举，推动生态环境治理现代化。草原作为生命共同体的重要组成部分，在保护修复利用的过程中，应遵循新方法，下大力气推动生态环境整体性保护和系统性修复，统筹布局草原生态综合治理项目，科学推进各项工程高标准建设。

人民对美好环境的向往为草原生态保护政策稳定注入新动力。习近平总书记始终强调，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。对广大农牧民群众来说，“碧草蓝天”“生活富裕”就是大家期盼所在。草原生态生产功能兼备，对支撑农牧民过上美好生活的目标具有重要且不可替代的

作用。国家草原生态保护补助奖励政策、退化草原生态修复等系列重大草原政策工程项目的实施，有效地阻抑了草原生态持续恶化势头，局部草原生态状况明显改善，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要；天然草原利用日趋合理，草牧业发展势头迅猛，广大农牧民走上脱贫致富的“快车道”，人民群众普遍尝到了国家政策落实和重大工程实施带来生态改善、收入提高的甜头，希望政策稳定和完善的愿望日趋强烈，保护建设草原的期待更高，实现高质量发展的信心更足。这为顺应群众呼声、回应群众期盼，继续稳定完善政策，实施草原保护重大工程，确保各项工作落实“不打折、不缩水”注入了新动力。

乡村振兴和绿色发展为草原生态保护修复利用搭建新平台。实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。要建立稳定脱贫长效机制，推动牧区现代化发展，走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，就必须依托优势自然资源，推进新产业、新业态发展，坚持生态建设产业化，使生态资源能够助力区域经济和农牧民增收，推动产业开发生态化，保障经济绿色高质量发展，实现草原牧区生态与经济的双赢。青海省及所辖海东市作为我国西北重要生态安全屏障，草原生态保护修复和可持续利用具有全局性和战略性。乡村振兴和绿色高质量发

展为草原保护修复搭建新平台，以农牧区现代化建设为契机，优化整合多方资源，加快推动科技创新、科技成果转化和科技示范引领步伐，聚力产业兴旺、生态宜居、生活富裕，通过有效促进草原生态保护和加快草牧业发展，实现区域生态和经济协调发展。

新时期现代化新海东建设为草原生态保护修复利用指明新方向。《海东市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出建设，十四五末，海东将建设成为青藏高原山水田园、生态绿色、宜业宜居、城乡统筹的社会主义现代化新海东，开启了全面建设社会主义现代化强国的海东篇章，将构建“黄河流域上游生态文明示范区、青海省现代产业重要承载区、国家城乡融合发展试验区、国家河湟文化生态保护实验区”作为战略支点，奋力打造山水田园新海东、创新活力新海东、绿色发展新海东、城乡统筹新海东、宜业宜居新海东的宏伟蓝图。山水田园新海东、高质量绿色发展是海东“五个新海东建设”的重要组成部分，明确提出要加强生态系统保护和修复，加强生态环境分区管控，落实林（草）长制，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，科学开展国土绿化行动，推进孟达国家级自然保护区建设，加强草原生态保护修复，深入推进黄河流域生态保护和高质量发展，加快推进绿色低碳发展新要求，这为新时期海东市草原生态保护修复利用描绘出新愿景、指明新方向。

第三章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入落实习近平生态文明思想，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，以推进草原治理体系和治理能力现代化为主线，加强草原保护管理，推进草原生态修复，促进草原合理利用，改善草原生态状况，为“山水田园、生态绿色、宜业宜居、创新活力、城乡统筹”的社会主义新海东建设夯实生态基础。

第二节 基本原则

一、坚持全面保护，自然恢复

遵循顺应生态系统演替规律和内在机理，促进草原休养生息，维护自然生态系统安全稳定。把保护草原生态放在更加突出的位置，全面维护和提升全市草原生态功能。

二、坚持系统治理，分区施策

采取综合措施全面保护、系统修复草原生态系统，同时注重因地制宜、突出重点，增强草原保护修复的系统性、针对性、长效性。

三、坚持科学利用，绿色发展

正确处理保护与利用的关系，在保护好草原生态的基础上，科学合理利用草原资源，促进草原绿色可持续发展。

四、坚持创新驱动，强化科技支撑

强化科技发展对草原生态修复和生产力恢复的支撑作用，集聚科技力量，推动成果转化应用，化解草原保护修复和可持续利用中的技术难题，提高草原科学利用水平。

五、坚持政府主导，全民参与

明确市、县、区各级人民政府保护修复草原的主导地位，落实林（草）长制，充分发挥农牧民的主体作用，积极引导全社会参与草原保护修复。

第三节 规划目标

海东市草原保护修复利用规划规划期为 3 年，2023—2025 年，规划基期 2022 年。

一、总体目标

海东市草原生态系统总体状况稳步向好，草原调节气候、涵养水源、防止水土流失、维护草原生态系统与生物多样性和谐发展、草原生产力和优良牧草比例稳步提升，草原生态系统健康状况明显好转，生态系统更加稳定。草原保护修复制度体系更加健全，草种繁育全面发展，草原监测监管和技术服务保障能力大幅提高，基本实现人与自然和谐发展。

二、具体目标

——**草原生态质量稳步提高**。依托草原生态保护修复工程项目，草原综合治理能力不断提升，全市草原综合植被盖度由 57.70%提升到 58.20%。

——**草原保护制度和监管能力建设不断增强**。草原保护监管体系进一步健全，保护制度更加完善，监督管理更加有力。到 2025 年，全市基本形成以草原禁牧休牧制度、基本草原保护制度、草原征占用总量控制制度、草原执法监管制度等为主体的草原生态文明制度体系。基本建立市、县、乡、村、管护员五级草原管护体系，全市草原监管面积达到 100%，监管能力显著提高。

——**草原生态修复治理将取得显著成效**。依托国家退化草原保护修复相关政策和重大工程，以流域草原湿地修复治理区为重点，实施以人工干预修复治理为主，自然恢复为辅的草原生态治理，并取得显著成效。到 2025 年，完成退化草原修复 17.08 万亩，有害生物防控 190 万亩。

——**草原利用更加科学合理**。开展草原基础情况监测，掌握草原利用状况，科学规划区域草原功能定位，在生态保护优先前提下，合理开发利用草原资源。

——**草原监测评价体系进一步完善**。全面提升草原监测评价能力，构建内容全面、基础扎实、方法科学、运行顺畅的草原监测评价体系，为科学指导草原生态保护修复和合理

利用提供坚实基础和支撑。到 2025 年，全市草原监测评价能力稳步提升，实现草原动态监测常态化、手段数字化、方法标准化、管理精细化。

表 3-1 规划目标指标

序号	指标	2022	2025	备注
1	全市草原综合植被盖度（%）	57.70	58.20	预期性
2	基本草原划定比例（%）	≥80%	≥80%	约束性
3	退化草原修复面积（万亩）		>17.08	预期性
4	草原害鼠和有害生物防控（万亩）		>190	预期性
5	一年生人工饲草地（万亩）		≥0.6	预期性

第四章 空间布局与发展重点

海东市草原生态保护修复利用规划按二级分区系统进行空间布局。一级分区以海拔高度 2650m 为分界线将全域草原分为“草甸草原保护利用区”和“流域草原修复治理区”，即海拔 2650m 以上区域为“草甸草原保护利用区”，海拔 1700—2650m 之间的区域为“流域草原修复治理区”。二级分区参考流域特征、草原植被、行政区划等因素，将全市流域草原生态区划为湟水河流域草原生态带、黄河流域草原生态带、大通河流域草原生态带三个亚区。规划参考区域内草原类型、人类活动及草原退化等参数分析草原资源现状及其生态问题，在此基础上参照《青海省林业和草原保护发展“十四五”规划（2021—2025）》和《绿色海东“333”

全域生态振兴工程发展规划》目标，提出海东市草原保护修复和利用的重点。

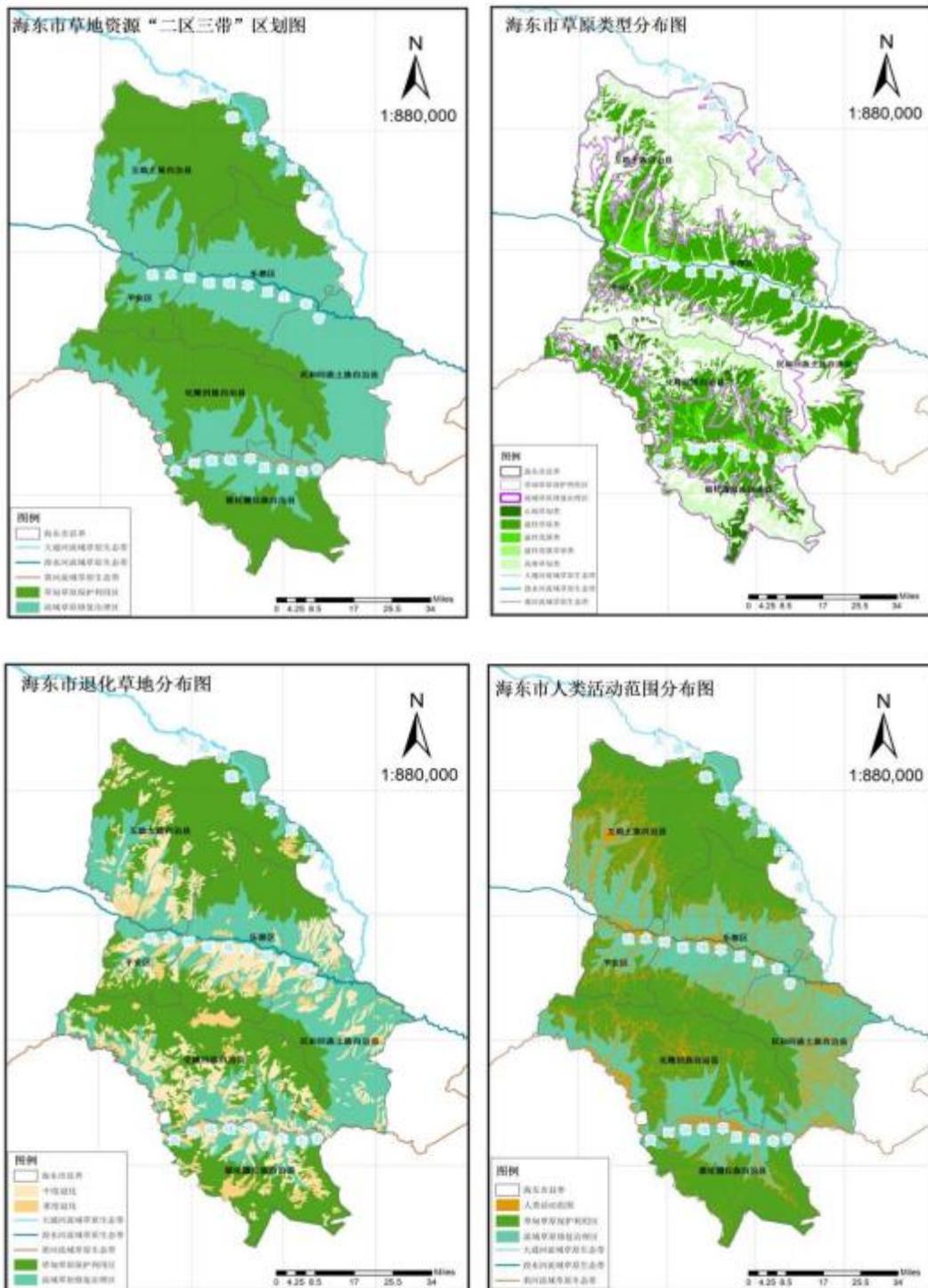


图 4.1 海东市草原“二区三带”区划及草原资源现状图

第一节 草甸草原保护利用区

一、区域范围及生态问题诊断

位于祁连山、青沙山和积石山片区海拔 2650m 以上的（山地）脑山地区，涉及海东市 6 县 2 区共 72 个乡镇。区域土地面积 670014.30hm²，其中草地面积 287126.21hm²，占区域土地总面积的 42.85%。该区草地类型主要以高寒草甸类、山地草甸和温性草原为主，优势种为矮生嵩草、高山嵩草以及少量的金露梅、山生柳等灌丛。按草地退化程度分析，该区未退化草地面积 114737.22hm²，轻度退化草地面积 68718.14hm²，中度退化草地面积 65743.55hm²，重度退化草地面积 37927.30hm²，中度程度以上退化草地面积约占区域草地面积的 36.10%。草地资源质量相对偏高，并与林地相间或呈连片分布，虽然存在不同程度的草原退化，但林草融合生态系统的结构和功能相对稳定，是目前海东市优良草原资源的主要分布区，生态系统承载力范围内具备一定开发利用潜力。

二、发展重点

以草原生态系统原真性和完整性保护为核心，严格落实草原生态保护补助奖励机制政策，严控草原或其他资源开发利用对草原的破坏，维持草原生态系统结构和功能的稳定，全面提升祁连山北部生态屏障功能；以增量提质、持续发挥草原生态系统服务功能为重点，全面巩固提升草原生态系统

水源涵养、减少水土流失、增加碳汇的生态功能；扎实推进生物多样性保护工作，持续加大监督执法力度，提高保护和管理水平，确保重要生物物种及其遗传资源得到全面保护；科学推进草原资源多功能利用，发挥草原生态和文化功能，打造草原旅游景区、生态体验（旅游）精品线路，推动草原生态体验、生态旅游和康养产业发展。

第二节 流域草原修复治理区

一、区域范围及生态问题诊断

位于大通河、湟水河和黄河流域海拔 1700—2650m 的川水、浅山地区，涉及海东市 6 县 2 区共 90 个乡镇。区域土地面积 620923.39hm²，其中草地面积 391032.07hm²，约占区域土地面积的 62.96%。该区草地类型主要以温性草原类、温性荒漠类草原及温性荒漠类为主，优势种为矮生嵩草、高山嵩草以及少量的金露梅、山生柳等灌丛。按草地退化程度分析，该区未退化草地面积 156280.21hm²，轻度退化草地面积 66600.22hm²，中度退化草地面积 125370.99hm²，重度退化草地面积 42780.66hm²。中度程度以上退化草地面积 168151.64hm²，占区域草地面积的 43.02%。该区为海东市绿色城镇发展重点区，也是人类活动集中分布区，干扰因素导致区域草原生态系统连通性差，整体呈碎片化，耕地等其他非草原类型穿插期间，草原生态系统退化趋势明显，资源开

发利用潜力较差。

（一）大通河流域草原生态带

境内流域草原面积 1111.83hm²，草原类型主要为高寒草甸类草原，面积约占流域总面积的 4.48%。行政区划涉及互助土族自治县巴扎藏族乡、加定镇 2 个乡镇 13 个村，人口密度较低，人类活动对自然生态系统的影响程度较低，且流域自然生态系统主要以林地为主，林草融合分布的特征与低程度的人类干扰，使该区域草原生态系统保持了较高的原真性和完整性，无中度程度以上退化草原分布。

（二）湟水河流域草原生态带

境内流域草原面积 230988.58hm²，草原类型主要为温性草原类草原，面积约占流域面积的 62.07%。行政区划涉及互助县、民和县和乐都区、平安区 4 个县 59 个乡镇 785 个村，是海东市人口密度最高的区域，人类活动范围 26126.06hm²，几乎涵盖整个流域。长期高强度农耕、放牧等因素的干扰导致草原生态系统退化明显，中度程度以上退化草地面积 106281.18hm²，占区域草地总面积的 46.01%，流域面积的 28.56%，人类活动导致的草原退化是主要生态问题。

（三）黄河流域草原生态带

境内流域草原面积 158931.90hm²，草原类型主要为温性草原，面积约占流域面积的 70.96%。行政区划涉及民和县、化隆县、循化县 3 县 33 个乡镇 487 个村，人类活动以流

域为中心向两侧辐射，辐射半径 $\geq 3.9\text{km}$ ，以农作物种植、冷水鱼养殖、特色经济林栽培及文化旅游为主的产业发展导致该区域天然草原呈明显退化趋势，中度程度以上退化草原面积 61870.46hm^2 ，占区域草地总面积的 38.93% ，流域面积的 27.62% 。产业发展导致草原退化是主要生态问题。

二、发展重点

以稳步推进流域退化草原修复治理为重点，按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求和宜林则林、宜草则草的原则，重点以草灌为主、林草结合方式统筹推进退化草原保护修复，营造林草复合植被，提高草原景观风貌，满足城镇居民的休憩观赏和娱乐需求；调整草产业发展结构，积极推行舍饲圈养，减轻天然草原放牧压力。充分利用地区光热水资源丰富的有利条件和良好基础，大力推进人工饲草基地、草种繁育基地等建设。

第五章 重点任务

深入贯彻落实党的二十大精神，以推行草原休养生息为主线，持续加强草原保护修复工作。全市草原保护修复重点以草甸草原系统原真性、完整性保护为核心，以流域退化草原修复治理为重点，创新推动草原地区绿色发展，夯实草原支撑保障体系，共同推进祁连山冰川与水源涵养生态区北部生态屏障建设，服务青海国家公园示范省建设，实现海东市

草原生态保护与社会经济发展共赢。

第一节 草原保护重点任务

以稳固草原生态安全，保护草原珍惜濒危野生动植物，维护草原生物多样性、提升草原生态服务功能、弘扬草原文化为目标，全面实施基本草原保护制度、草原禁牧休牧制度和草畜平衡制度，严格草原用途管制，加强草原防火体系建设等途径，使全市草原生态环境持续好转，质量显著改善，草原生态战略地位更加突出，为加快推进海东绿色产业发展、兴绿富民夯实生态根基。

一、实行基本草原保护制度

按照《中华人民共和国草原法》、《青海省林业和草原局关于印发〈青海省基本草原优化和完善工作方案〉的通知》（青林草〔2023〕338号）要求，以及《海东市基本草原优化和完善工作方案》的总体部署，以海东市国土资源第三次调查数据库和已划定成果为基础，遵循基本草原面积不少于全市草原总面积80%，草原生态保护兼顾社会经济发展的原则，划定基本草原，并优化调整基本草原边界和范围。严格落实基本草原保护制度，采取政府公告、设立标志、登记造册、上图管控等手段管理调整后的基本草原，除国务院批准同意的建设项目，国务院有关部门、省级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，严格控制项目占用基本草原，确保规划期全市基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。

二、全面实施草原生态保护补助奖励机制政策

落实国家草畜平衡奖励政策，加强全市草原放牧管理，保障草原可持续利用。天然草原放牧牲畜严格控制在理论载畜量范围以内，实行草畜平衡发展；农区和农牧交错地带大力发展饲草产业和规模化养殖，在保护生态的前提下，逐步建立以草定畜、增草增畜的动态发展机制。加强草畜平衡制度落实的组织保障，压实县区级人民政府和乡镇人民政府草畜平衡管理工作的主体责任，强化草原管理部门对草畜平衡制度落实情况的核查监管，引导鼓励农牧民科学放牧利用草原资源。全市各区、县紧紧围绕第三轮草原生态保护补助奖励政策任务的总体思路和重点任务，结合实际，科学合理制定针对性强、操作性好的实施方案，全面落实农牧民草原补奖政策信息管理系统工作，完成全市草原生态保护补助面积1120万亩。奖补资金严格按照国库集中支付相关规定，以“一卡通”方式发放，确保资金全部发放到户。

三、严格草原用途管控

严格草原用途管控，限制商业性项目，保障基础设施和公益类项目，优先民生公益类项目为原则，加强草原征占用审核审批管理。市、县区级林草部门严格按照国家林业和草原局《草原征占用审核审批管理规范》的相关要求，规范程

序，强化源头管控、事中事后监管职能，严厉打击、遏制各类非法挤占草原生态空间、乱开滥垦草原的违法行为。落实草原执法责任追究和草原生态环境损害赔偿制度，依法规范规模化养殖场等设施建设占用草原行为。全市已建涉草类型的自然保护地，严格落实《自然保护区条例》、《国家公园管理暂行办法》和《国家级自然公园管理办法（试行）》等法律法规，以及自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》要求，明确边界、强化人为活动管控。市、县区级林草部门重点抓好生态保护红线批准后自然保护地内发生的违法违规用地行为，对自然保护地内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成草原生态破坏的违法行为，移交生态环境保护综合行政执法部门，造成草原生态环境损害的，依法开展生态环境损害赔偿。

四、共建草原防火体系

贯彻落实习近平总书记“生命至上”“安全第一”“源头管控”“科学施救”重要指示批示精神，坚持预防为主，共建森林草原防灭火一体化体系，逐步实现与各部门、各地区间会商研判、预警响应、信息共享等协同联动机制。强化草原防火站建设，完善应急道路网络，提高重点区域通信保障能力，扩大防扑火物资储备设施覆盖范围。全市自然保护地、城镇周边等关键地段配置防火宣传警示、检查管控设施，积极推广防火码，提高重点区域综合防控水平。强化基层防

火队伍能力提升，充分发挥草原生态管护人员在草原火灾预防中的“探头作用”。

专栏 1 草原保护重点工程

1. 基本草原优化调整。以“三调”和已划定成果为基础，按照基本草原面积应不少于全市草原总面积的 80% 为原则，兼顾草原保护与经济发展的基础上完成全市基本草原优化调整任务，调整范围涉及全市 4 县 2 区。

2. 草原保护生态补助奖励。落实国家第三轮草原生态保护补助奖励政策，全市完成草原奖补面积 1120 万亩。

3. 共建草原防火体系。坚持预防为主，加强与应急、公安、气象等部门协调配合，一盘棋共抓，共建森林草原防灭火一体化体系；完善草原防灭火基础设施及配套设施，按县区补充配备相应的草原防火配套设施设备；完成草原防火管理人员、基层草原管护人员培训 300 人次。

第二节 草原修复重点任务

按照因地制宜、突出重点，分类施策的原则，针对海东市不同区域、不同退化程度的草原，科学采取草原自然修复、退化草原修复治理、有害生物防治、草原景观植被建植等技术措施持续推进退化草原生态修复，改善草原生态状况，增强草原生态系统稳定性，形成人与草原和谐共生新格局。

一、持续推进草原生态修复

全市退耕还林（草）区、天然林资源保护区、“三北”防护林区草原植被盖度相对较高，但因利用导致轻度退化的草原，以及立地条件不具备人为干预措施修复治理的中度程度以上退化草原，全面落实草原禁牧制度，实施围栏“封禁+补播种草”或施肥方式减少干扰，促进草原休养生息。重

点对湟水流域、黄河流域等草原湿地分布区集中连片、破碎化严重、功能退化的天然草原，依托河湟地区生态保护修复和水土流失综合治理项目、退耕还（林）草工程、三北防护林六期工程、国土绿化试点等重点工程和任务，按照山水林田湖草冰沙整体保护、系统修复、综合治理要求和宜林则林、宜草则草、宜荒则荒、林草结合的原则，采取人工种植乔灌木、飞播种草、退耕还湿、毒杂草及害鼠防控、围栏封禁等措施，遏制草原退化进程，全面恢复提升区域林草植被。健全管护机制，落实任务上图入库管理，确保草原生态修复成效长期持续发挥。规划期末，全市实施退化草原修复治理 17.08 万亩，其中：人工种草（补播）恢复 2.22 万亩、退化草地改良 12.03 万亩、草原围栏封育 2.825 万亩。

二、全面开展草原有害生物防控

依据全市草原有害生物发生种类、面积及分布情况，系统评估和预测草原有害生物发生潜在可能及未来趋势，明晰全市草原有害生物防控重点。强化草原生物灾害监测预警，加强草原有害生物及外来入侵物种防控，建立应急防灾减灾体系，大力推进智能化、遥感、无人机和雷达等先进监测技术应用，推广生物制剂、植物源农药和生态治理等草原有害生物绿色防治措施，有效降低有害生物危害草原健康与稳定。规划期末，全市完成草原有害生物防控 190 万亩。

三、系统构建林草植被

按照“山水田园、生态绿色、宜业宜居、创新活力、城乡统筹”的社会主义新海东建设总体部署，科学推进草原资源多功能利用，挖掘零散草原利用价值和草原观赏功能作用，重点对湟水流域、黄河流域周边及交通主干道两侧、城乡结合体、休闲旅游区、县城周边农村等重要生态节点的零散地块或退化草原，结合国家乡村振兴战略、省级森林乡村建设、国土绿化和乡村旅游等项目，因地制宜，采取乔灌草湿相结合的技术措施，人工建植季相色彩美观的林草植被 1.5 万亩，打造流域生态廊道，改善流域草地水源涵养、保持水土等生态服务功能，满足社会对草原资源的多样化需求，实现草原生态、经济和社会效益的最大化，保障海东河湟谷地长廊经济带健康发展。

专栏 2 草原修复重点工程

1. 退化草原生态修复。采取草原围栏封育、人工建植技术完成退化草原修复治理 17.08 万亩。其中：人工种草（补播）恢复 2.22 万亩（乐都区 0.5 万亩、互助县 1.75 万亩）、退化草地改良 12.03 万亩（平安区 0.38 万亩、乐都区 3.81 万亩、互助县 3.59 万亩、化隆县 4.25 万亩）、草原围栏封育 2.825 万亩（平安区 1.177 万亩、互助县 0.361 万亩、民和县 1.287 万亩）。

2. 草原有害生物防控。全市完成草原有害生物防控 190 万亩。其中，平安区 15 万亩，乐都区 25 万亩，互助县 40 万亩，民和县 35 万亩，化隆县 40 万亩，循化县 35 万亩。

3. 系统构建林草植被：重要流域周边人类活动密集区建植林草植被 1.5 万亩，服务全市社会经济发展。其中，平安区 0.3 万亩，乐都区 0.6 万亩，化隆县 0.3 万亩，循化县 0.3 万亩。

第三节 草原利用重点任务

突出全市草原资源潜力，挖掘优势草原物种资源、草原景观旅游、草原民族文化等多种功能的基础上，正确处理保护与利用的关系，科学合理利用草原资源，提升科学管理利用发展水平，通过完善草原承包经营制度，大力发展特色草种业，支持草牧业发展，发挥草原文旅功能，实现草原保护工作战略重点由生态目标为主转变为生态、经济、社会目标并重，提高草原利用效益，全面推动全市草原地区绿色发展和农牧民增收。

一、完善承包经营制度

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。重点解决全市草原承包地块四至不清、证地不符、交叉重叠等问题。规范承包经营权流转，落实流转合同的备案制，杜绝以流转为名改变草原用途，破坏草原的行为。鼓励支持适度规模的草原经营，实行以草定畜，防止草原碎片化，提高草原科学合理利用水平。

二、培育发展草产业

以实现草畜平衡为目标，全市牧业乡（镇）通过优化畜群结构，控制放牧牲畜数量，提高科学饲养和放牧管理水平，减轻天然草原放牧压力。半农半牧乡（镇），在保持草原生态稳定的前提下，建立一年生饲草地，逐步形成优质饲草和

草种供给基地。农业乡（镇），因地制宜种植苜蓿、燕麦等饲草，推广饲草青贮技术。加快转变传统草原畜牧业生产方式，优化牧区、半农半牧区和农区资源配置，推行“牧区繁育、农区育肥”等生产模式，提高草原资源利用效率。强化农牧民培训，提升科学保护、合理利用草原的能力水平。规划期末，力争实现生态环境友好、产业优势突出、农牧民收入提高的海东草原绿色发展路子。

三、挖掘草原文旅功能

科学推进草原多功能利用，充分释放草原经济、生态和社会价值以及旅游等方面独特优势，发挥草原旅游康养和草原独特文化功能，重点支持互助县、循化县、化隆县等县区，依托自然保护地独特的林草资源、悠久的黄河文化及少数民族民风民俗，开发建设草原旅游景点，将草原生态旅游纳入区域旅游总体规划，探索建立“生态+、品牌+、互联网+”市场化模式，发展草原生态旅游、生态体验和康养产业。大通河流域依托祁连山国家公园着力强化生态体验点建设，合理设计生态体验精品线路，逐步形成以互助北山国家森林公园、互助南门峡国家湿地公园、孟达国家级自然保护区为关键节点，覆盖全市的生态体验精品路线，培育具有特色的草原生态旅游品牌，探索绿水青山转化为金山银山的有效路径，实现草原生态增收致富，全面提升海东市农牧区人民群众绿色福祉。

专栏 3 草原利用重点工程

1. **发展草产业**。全市建设人工饲草地 0.6 万亩，其中平安区 0.03 万亩、乐都区 0.13 万亩、互助县 0.09 万亩、民和县 0.08 万亩、化隆县 0.17 万亩、循化县 0.1 万亩。

2. **挖掘草原文旅功能**。依托全省自然保护地自然教育体系建设总体布局，在大通河流域、互助北山国家森林公园、互助南门峡国家湿地公园、孟达国家级自然保护区等重要草原分布区新建草原生态体验点 4 处，设计开发以点连面，覆盖全市的草原生态体验精品路线 1 条。

第六章 夯实草原支撑保障体系

按照生态文明建设体制改革和推进草原高质量发展的任务要求，全面强化全市草原监管能力，提升草原科技支撑，构建智慧草原管理体系，健全草原监测评价制度，全面建立以草原生态保护修复为主体，兼顾科学合理利用的支撑保障体系。

第一节 强化草原监管能力

根据全市机构改革后基层草原管理和技术推广站现状，优化完善机构设置和力量整合，稳定壮大基层草原行政管理和技术推广队伍，提升草原部门监督管理和公共服务能力。强化全市自然保护地、自然公园等重点草原分布区草原监管执法，加强执法及管护人员培训，完善设备设施，全面提升执法监督和管护能力。

第二节 提升草原科技支撑能力

依托国家重大工程，与省内外科研院所、大中专院校合作积极申报草原科技推广项目，重点围绕青藏高原与黄土高原过渡带草原保护修复、退化治理、生态服务价值评估等领域开展研究工作，着力解决海东市草原保护修复科技支撑能力不足问题。加强草品种选育、草种生产、退化草原植被恢复、人工草地建设、草原有害生物防治等新技术、新成果的推广应用，构建产学研协调推进机制，提高草原科技成果应用效率，为科学恢复和保护草原提供科技支撑。

第三节 构建智慧草原管理体系

依托全省三级智慧草原管理体系建设，完善市县二级草原保护基础设施和技术装备，强化大数据、人工智能、云计算、物联网、移动互联网等技术在全市草原保护修复利用的应用，一体化构建智慧化草原监管网络，加快现代信息技术与草原资源保护修复利用管理的深度融合，提高管护效率与管理模式的创新，全面提高草原综合管理智能化水平。

第四节 健全草原调查监测评价体系

完善草原调查制度，整合优化草原调查队伍，健全草原调查技术标准体系。在全市第三次全国国土调查基础上，适

时组织开展草原资源专项调查，全面查清草原类型、权属、面积、分布、质量以及利用状况等底数，建立草原管理数据库和基本档案，建设全市草原“一张图”，推进草原保护数字化，精细化、现代化管理水平。依托全省林草湿资源监测项目，组织开展全市草原基况监测评价工作，基本核清、核实草原界线，解决林草“一地两证”等地类重合问题。加强草原保护管理能力建设，充分利用遥感卫星等数据资源，强化草原动态监测，重点对全市自然保护地及周边重点区域草原，尤其是荒漠化、沙化草原开展监测评价工作，准确掌握全市草原面积、类型、分布、生产力以及草原生态环境等基本情况，预判未来气候变化背景下草原资源质量动态变化趋势，为制定科学合理的草原保护修复政策提供数据支撑。

专栏 4 草原支撑保障体系建设重点工程

1. 草原监管能力提升。组织开展草原保护修复利用、草原防火、有害生物防治、野生动植物保护等专业技能培训 300 人次，全面提升全市各县区草原行政执法人员和基层管护人员业务能力。根据管护需求，以市、县区级为单位购置草原执法管护专业设备 7 套。

2. 草原调查与监测评价。配合省级林草部门适时组织开展草原资源专项调查，完成年度草原监测评价，准确掌握全市草原面积、类型、分布、生产力以及草原生态环境等基本情况，为制定科学合理的草原保护修复政策提供数据支撑。

第七章 投资估算与资金筹措

第一节 投资估算

海东市草原保护修复利用规划四大类工程，估算总投资

15184.53 万元。其中：草原保护重点工程 11459.40 万元、草原修复重点工程 3009.33 万元、草原利用重大工程 205.0 万元、草原支撑保障体系重大工程 510.80 万元，分别占规划总投资的 75.47%、19.82%、1.35%、和 3.36%。

第二节 资金筹措

建设资金以中央财政为主、地方财政为补充、高效统筹其他各类社会资金。海东市积极与省政府、省林业和草原局等部门衔接、申请中央财政资金。地方财政包括省级预算安排，市、县区预算安排，地方政府债务资金、低成本长期贷款等。社会资本包括鼓励政府和社会资本合作（PPP 模式），相关生态保护发展基金，社会捐赠资金等其他资金。

第八章 环境影响评价

环境影响评价是强化环境管理的有效手段，是国家和地方经济社会发展重大决策中必须考虑的决策依据。草原保护修复利用旨在保护草原生态环境，促进山水林田湖草沙系统优化，提升生态系统功能，但是，其过程不可避免地有人为参与，就有可能对生态环境产生一定的影响，需要做出预测、评估，制定相应的防范措施，最大程度避免或减少草原生态保护修复利用过程中产生的重大环境影响风险。

第一节 评价依据

1. 《中华人民共和国环境保护法》（2015年1月1日起施行）
 2. 《中华人民共和国环境影响评价法》（2019年1月1日起施行）
 3. 《中华人民共和国水土保持法》（2011年3月1日起施行）
 4. 《中华人民共和国土壤污染防治法》（2019年1月1日起施行）
 5. 《环境影响评价公众参与办法》（2019年1月1日起施行）
 6. 《建设项目环境保护管理条例》（国务院令〔2017〕第682号）
 7. 《突发环境事件应急管理办法》（环境保护部令第34号）
 8. 《关于切实加强环境影响评价监督管理工作的通知》（环办〔2013〕104号）
 9. 《关于进一步加强环境影响评价管理防范环境风险的通知》（环发〔2012〕77号）
 10. 《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知》（国发〔2018〕22号）
- 其他相关法律法规。

第二节 环境影响预测与评价

草原保护修复利用旨在通过保护修复辅助措施或合理利用方式，改善生态环境，达到实现生态系统结构的稳定性和功能的持续性目的。《海东市草原保护修复利用规划》（2023—2025年），按照增绿、增质、增效的基本要求，结合区域草原资源现状和经济社会发展实际，对本区域内草原保护修复措施和资源利用方式进行系统整合规划，以期为草原的科学保护，合理开发明确方向，为退化生态系统修复治理提供指导。项目建设遵循保护生态环境、避免产生新破坏或负面影响的原则，力争使各项活动对环境的影响减至最低。通过认真研判，对可能产生的环境风险预测评价如下。

一、生态环境影响

规划实施，草原保护修复等重大工程项目的落实，会对原有生态环境产生一定的人为干扰，但整体预测为恢复作用大于环境破坏。工程措施造成的局部区域人为干扰消除后，生态系统能够实现自我修复。

1. 对水环境的影响。草原生态修复中围封、补播种草等以“雨养”为主，消耗的水资源，特别是地表水和地下水资源有限，而草原植被恢复后产生的涵养水源、保持水土、防风固沙等功能可以反哺水资源。人工饲草地和良种基地建设，选在水资源充分、条件允许地块，种植规模控制，不会造成水资源过度利用。

2. 施肥对环境的影响。在草原修复过程中会采用施肥等措施，若过多施用化肥，可能会破坏土壤的理化性质，致使土壤板结，进而造成土壤保水、保肥等综合能力下降的风险。

3. 基础设施建设的环境影响。森林草原防火站点基础设施建设施工过程中，粉尘、扬尘，车辆运输等机械噪声，挖掘机械、运输机械和其他辅助机械作业对地表环境，建筑垃圾和弃土等固体废物会对景观、生物生境等均有可能在局部地段产生一定程度负面影响。

4. 草原病虫害防治的环境影响。草原牧区存在着一定的病虫害危害，爆发时不可避免地选用一些高效化学药剂，如果使用不当或用量过大，可能会对周边的人群、牲畜、作物、益虫和野生动物等造成不同程度危害。

5. 人为活动的环境影响。草原保护修复利用中，从前期调查、规划设计，到修复工程实施、管护等各环节都离不开人的活动，生态体验点游客活动更为密集，草原上过量的人类活动，会造成踩踏、对野生动物的恐吓等，在一定程度上产生负面环境影响。

二、经济社会和人文环境影响

6. 经济社会影响。规划落实，将推进草原保护修复各类工程项目的实施，有利于提高农村牧区就业率，增加社会产值，为农牧民增收带来机会。随着工程项目的深入实施，草原生态环境区域性变好，生产功能得到提升，有利于支撑加

快草牧业发展，对全域经济将产生较大利好影响。

7. 人文环境影响。规划实施，会促进草原生态系统的恢复，再现风吹草低见牛羊的壮丽景观，美好的生态环境与各地丰富多彩的民俗文化融合，不仅有利于文化资源的保护、继承和发展，还有助于弘扬“耕读传家、崇德尚美，团结互助、守正笃实，艰苦奋斗、勇闯天下”的海东精神，对传播习近平生态文明思想，开展科普教育，提高全民保护草原意识产生积极作用。

第三节 环境保护措施

针对规划实施可能产生的生态环境影响风险，制定 3 个方面的保护预案。

一、加强生物多样性保护措施

始终将维持和提高草原生物多样性作为草原保护修复利用的最重要出发点，生物多样性的提高，意味着生态系统稳定性和服务功能的提升。规划实施中要采取科学的保护修复措施和合理的利用手段，因地制宜，因害设防。如在退化草原补播修复中，科学选配物种，以乡土植物为主，灌草结合、豆科禾本科并用、一年生和多年生兼用等原则指导工作，严格执行技术操作规程，提高草种成活率和修复群落的生物多样性。做好修复草原的后期管护，重视草原合理经营管理，始终坚持草畜平衡，维持草原生物多样性。加强区域草原生

物多样性的监测评估，对生物多样性明显减少的区域要及时作出预警，并加强保护和监督管护。

二、重视原生植被保护和土壤保育

坚持自然修复为主、人工修复为辅的原则，尊重自然规律，重视原生植被保护，尤其是一些特殊生境形成的特殊生态系统，如大通河流域特殊的气候环境形成的高山草甸类草原，具有重要的科学价值，要加大系统保护力度，避免因其在所在区域生境的破坏或周边区域的破坏而驱动草原生态系统发生退化演替。加强草原土壤的保育，土壤是植被生长的基础，草原生态系统中 95% 以上的碳储存在土壤当中，是草原生态系统的核心碳库。海东市在《青海省“十四五”生态环境保护规划》中处于全省构建“两屏三区”生态安全格局中“河湟谷地生态共同体”，在推进黄河流域生态保护和高质量发展、稳固提升水源涵养能力、湟水河全流域生态环境综合治理中具有重要支撑作用，是青海省“确保一江清水向东流”的重要出口，对土壤水土保持、涵养水源和防风固沙等功能提升均有较高要求。因此，规划实施中要重视土壤保育，如退化草原修复中人工种草补播措施要选用免耕补播技术以避免对土壤表层结构的破坏，施肥措施中要注意避免土壤污染，严控肥料种类和施肥量，可利用草原要强化重视土壤肥力和活力的培育与保持等。

三、缓解基础设施建设产生的影响

林草保护修复重点工程的施工过程中尽量减少破土对环境和景观的不良影响，对产生影响的地段，施工结束后及时采取补救措施，恢复原有自然生态环境。对于草原保护修复利用推进的延展性产业发展，如生态旅游、草原康养产业发展区域做好垃圾收集、污水处理、粉尘处理、消减噪声等环保设施建设，严格执行国家相关排放标准，依据国家和地方标准，科学编制各类建设项目实施方案和作业设计，严格按实施方案和作业设计施工，严控施工过程中的环境影响。

第四节 综合评价

牢固树立生态优先，绿色发展理念，全面推进海东市草原生态保护修复利用工作。该规划是海东市国民经济和社会发展的第十四个五年规划的重要组成部分，规划的工程建设内容紧紧围绕《全国重要生态系统保护和修复重大工程规划（2021—2035年）》，结合实际而确定。规划的建设内容对自然环境仅在实施建设期间可能会产生短暂的负面影响，工程实施阶段要紧紧围绕绿色发展、绿色富区、绿色惠民的方针，把其对草原生态环境的破坏与影响降至最低程度。从正面影响来看，规划实施可有效增加区域草原植被盖度，提高草原生产力和增碳减排能力，以满足国家、青海省和海东市对本地区草原防风固沙、涵养水源和保持水土等功能持久发挥的需要；同时，规划的实施，还将有助于推进草原牧区供

给侧结构性改革，优化草产业结构、增加农牧民收入，实现增绿、增质、增效，促进草原牧区可持续发展，为青藏高原山水田园、生态绿色、宜业宜居、城乡统筹的社会主义现代化新海东建设做出应有贡献。

第九章 保障措施

第一节 坚持党的集中统一领导

市、县区各级党委、政府要将编制和实施草原保护修复利用规划作为推进生态文明建设、维护生态安全的一项基础性任务和重要抓手，切实加强组织领导和基础保障。县区林业和草原主管部门强化相关责任，科学细化建设目标、重点任务，明确工程组织形式、建管方式和监管责任，并按照职能分工组织落实。建立规划实施督促机制和重点工程监测评估体系，定期开展监测评估，适时发布工程建设结果，并作为有关资金项目安排的重要依据。市、县区各级政府切实承担起草原生态保护修复利用的主体责任，组织编制有关重大工程实施方案，明确质量与进度要求，切实加强日常监管，扎实开展工程建设，确保工程建设质量和成效。

第二节 全面推行林（草）长制

全面推行林（草）长制，切实把草原保护修复利用纳入林（草）长制考核重要内容，压实地方党委和政府保护草原

资源的主体责任，构建属地负责、党政同责、部门协同、全域覆盖、源头治理的草原资源保护监管制度，明确草原保护修复利用目标、任务和责任，细化工作要求，狠抓工作落实。分级建立部门协作机制，建立林（草）长制协作会议制度，协调解决本地和跨区域草原保护修复和草业发展中的重大问题。完善“主动式发现、常态化执法”督察机制，建立管理机关、监督机构、技术支撑单位高效协调的草原资源绩效评价制度，强化评估结果运用，建立信息公开制度，通过主要媒体向社会公告林（草）长制名单，定期公布草原保护修复与利用情况。

第三节 强化草原法治保障

全市着力加强草原依法管理，落实草原保护修复和利用相关法规规章及规章制度，为草原治理体系和治理能力现代化提供法治保障。加强草原征占用审核审批规范管理力度，严格审核审批流程，探索建立负面清单，实行审核审批终身责任追究制度。加大草原执法监督力度，建立健全草原违法举报、案件督办等制度，依法打击各类破坏草原的违法行为。完善草原行政执法与刑事司法衔接机制，依法惩治破坏草原的犯罪行为。保障基层草原巡查、办案的工作经费和取证、交通、装备等相应的执法设备和工具，加强草原违法案件的曝光力度，严厉查处非法开垦草原、非法占用草原、非法采

挖草原野生植物等违法行为，提升草原执法震慑力。

第四节 加强草原资金保障

建立以财政投入和社会资本投入相结合的草原保护修复利用资金保障机制。加强草原生态修复利用项目储备，积极向国家、青海省争取草原生态保护修复相关资金，保障草原生态修复利用重点任务的完成。落实草原有偿使用制度，加强草原承包费、补偿费、植被恢复费等收缴和管理。积极推进草原承包，按照谁投资、谁受益原则，鼓励和引导草原承包户和社会资本参与草原生态保护修复。

第五节 营造良好社会氛围

全市大力宣传草原保护修复利用在推进生态文明建设方面的重要地位和作用，弘扬爱草、护草、种草的绿色发展理念，努力营造全社会关心支持草原事业发展的良好氛围。加大草原法制宣传力度，充分利用传统媒体和新媒体，采取灵活多样的形式，宣传草原相关法律法规政策及破坏草原的危害性和依法保护修复草原的重要性，不断扩大宣传教育领域和覆盖面。加大草原科普宣传力度，广泛宣传草原的重要生态、经济、社会和文化功能，不断增强全社会关心关爱草原和保护草原的意识，夯实加强草原保护修复的群众基础。充分发挥种草护草在国土绿化中的重要作用，积极动员社会

力量和群众参与草原保护修复和草业发展。开创草原科普新局面，运用现代传播手段和宣传载体，普及草原科学知识，增强公众科学保护修复和利用草原资源的意识与责任。完善草原科普工作机制，开创海东“政府主导、社会协同、公众参与”的草原科普工作新格局。

- 附件：1. 海东市草原生态保护修复利用规划工程量估算
2. 海东市草原生态保护修复利用规划投资估算详表

附件 1

海东市草原生态保护修复利用规划工程量估算

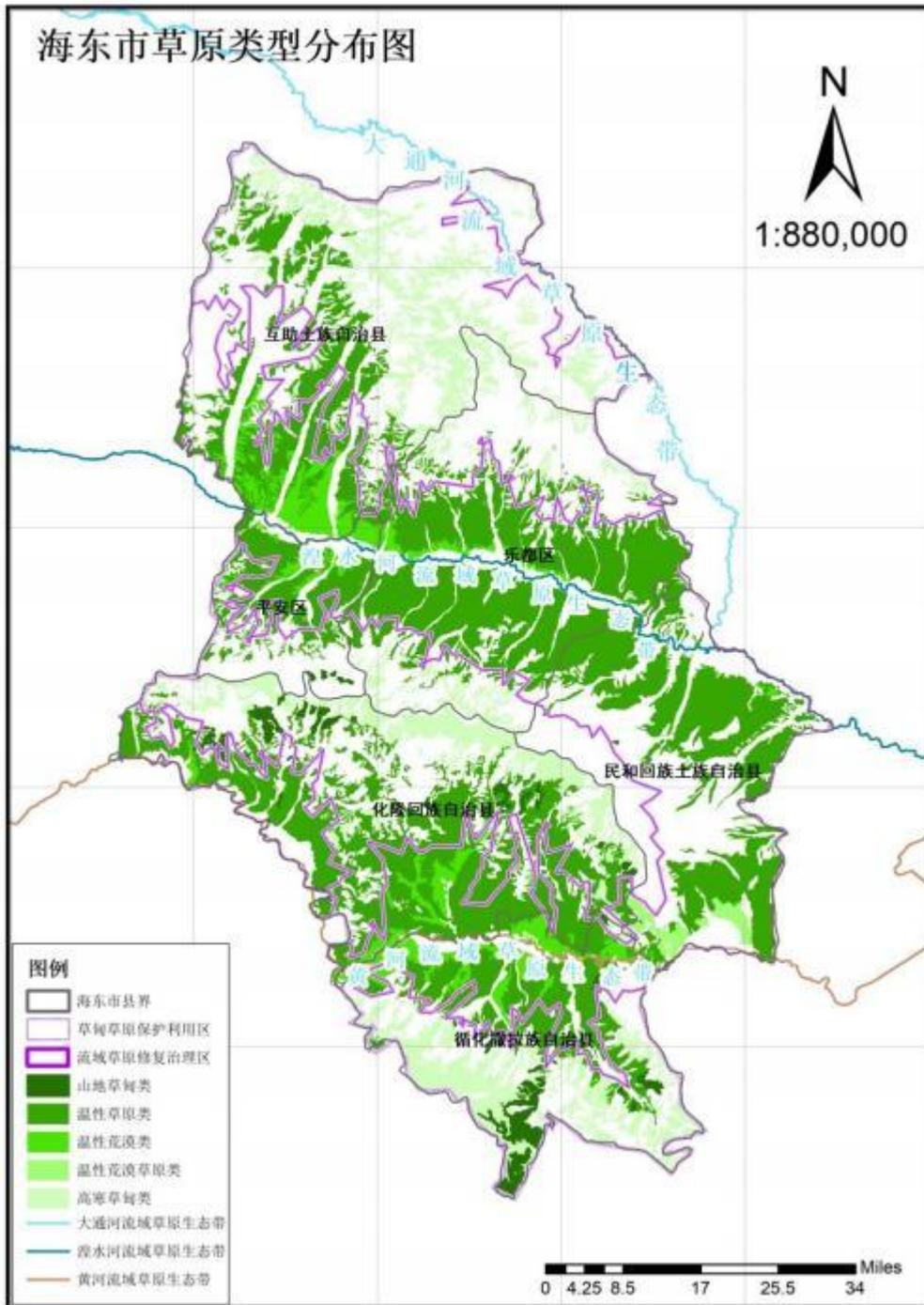
任务及重点项目	草原保护工程重大任务			草原修复工程重大任务						草原支撑保障体系			备注			
	基本草原保护	草原保护生态补助奖励	草原防火体系	小计	草原生态修复				林草植被 (万亩)	培育发展草产业	挖掘草原文旅功能			草原监管能力提升		
	基本草原优化调整 (处)	奖补资金 (万元)	管护人员培训 (人次)		人工 (补播) 种草 (万亩)	退化草地改良 (万亩)	草原围栏 (万亩)	草原有害生物防控 (万亩)		人工饲草地 (万亩)	草原生态体验点 (个)	草原生态体验路线 (条)		草原执法管护专用设备 (套)	草原调查监测评估 (项)	业务能力培训 (人次)
市本级	1										1	1				
平安区	1	245.075	20	16.8569		0.38	1.177	15	0.3	0.03			1	1	20	
乐都区	1	564.6	40	29.91	0.5	3.81		25	0.6	0.13			1	1	40	
互助县	1	920.335	60	45.6707	1.72	3.59	0.361	40		0.09	3		1	1	60	
民和县	1	599.475	60	36.2869			1.287	35		0.08			1	1	60	
化隆县	1	862.16	60	44.55		4.25		40	0.3	0.17			1	1	60	
循化县	1	597.355	60	35.3				35	0.3	0.1	1		1	1	60	
合计	7	3789	300	208.5745	2.22	12.03	2.8245	190	1.5	0.6	4	1	7	6	300	

附件 2

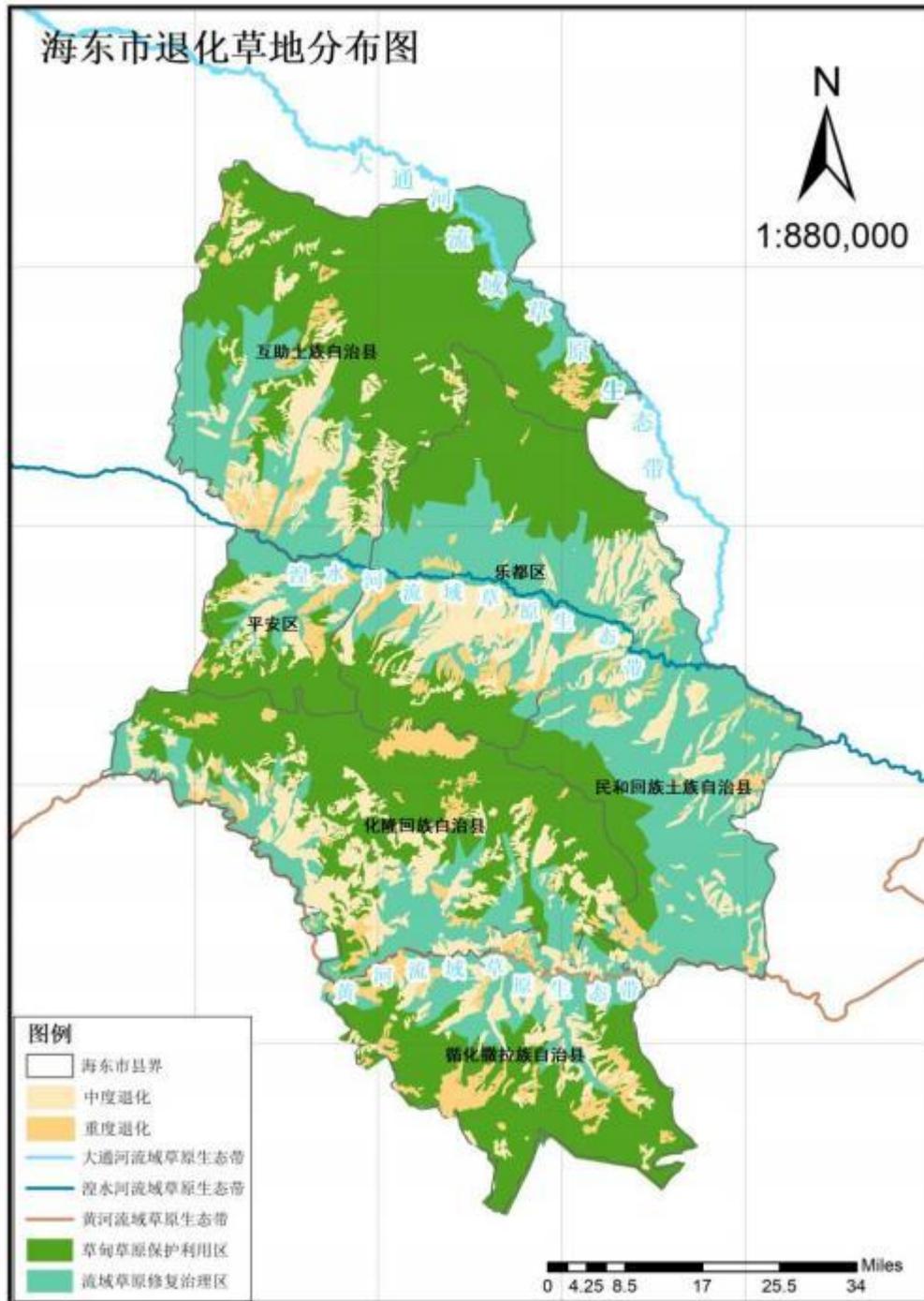
海东市草原生态保护修复利用规划投资估算详表

序号		单位	建设规模	单价(万元)	投资(万元)	备注
合计					15184.53	
1	草原保护重点工程				11459.40	
1.1	基本草原优化调整	个	6	10.00	60.00	
1.2	草原生态补助奖励政策	年	3	3789.00	11367.00	补助 3 年
1.3	草原防火体系建设人员培训	人次	300	0.04	32.40	
2	草原修复重点工程				3009.33	
2.1	退化草原生态修复				1819.33	
2.1.1	草原围栏封育	万亩	2.83	25.00	70.63	单位标准 25 元/亩
2.1.2	人工(补播)种草	万亩	2.22	300.00	666.00	人工种草标准 300 元/亩
2.1.3	退化草原改良	万亩	12.03	90.00	1082.70	改良标准 90 元/亩
2.2	草原有害生物防控	万亩	190	5.00	950.00	
2.3	建植林草植被	亩	1500	0.16	240.00	
3	草原利用重点工程				205.00	
3.2	人工饲草地	万亩	0.60	200.00	120.00	补助标准 200 元/亩
3.3	草原文化旅游、生态体验				85.00	
3.3.1	草原生态体验点	处	4	20.00	80.00	
3.3.2	生态体验精品路线	条	1	5.00	5.00	
4	草原支撑保障体系建设重点工程				510.80	
4.1	专业技能培训	人次	300	0.04	10.80	
4.2	草原执法专业设备	套	7	20.00	140.00	采购编制实施方案
4.3	草原资源监测	次	18	20.00	360.00	标准 20 万元/年, 6 个区县

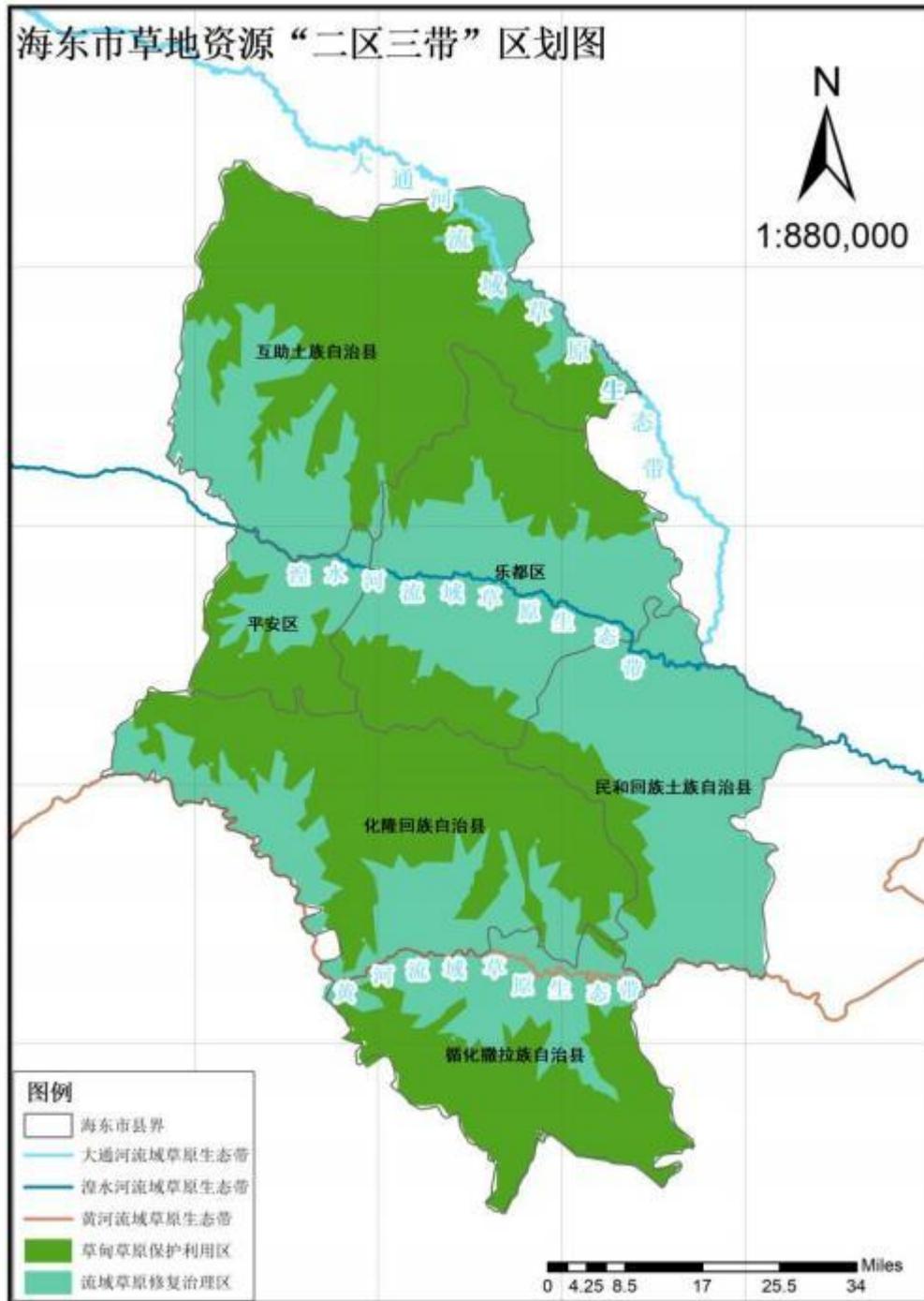
附图 2



附图 3



附图 4



是否宜公开选项：宜公开

抄送：市委各部门，市纪委办公室。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监察委，市中级人民法院，市人民检察院。

海东军分区，武警海东支队，海东消防救援支队。

海东工业园区所属园区管委会，各群众团体，青海高等职业技术学院，青海柳湾彩陶博物馆，市属国有企业，省驻市各单位。

海东市人民政府办公室

2024年1月19日印发
