

附件

耕地草原河湖休养生息规划（2016-2030 年）

目 录

引 言.....	1
一、现状与形势.....	3
(一) 耕地草原河湖资源现状.....	3
(二) 耕地草原河湖资源利用与保护情况.....	4
(三) 耕地草原河湖资源利用与保护中存在的主要问题.....	5
(四) 有序实现耕地草原河湖休养生息的重要意义.....	7
二、总体要求.....	8
(一) 指导思想.....	8
(二) 基本原则.....	8
(三) 主要目标.....	9
三、耕地休养生息.....	12
(一) 主要任务.....	12
(二) 政策措施.....	18
四、草原生态保护与恢复.....	20
(一) 主要任务.....	21
(二) 政策措施.....	23
五、河湖生态系统保护与修复.....	24
(一) 主要任务.....	25
(二) 政策措施.....	28
六、经济社会效益分析与环境影响评价.....	30
(一) 经济社会效益分析.....	30
(二) 环境影响评价.....	30
七、保障措施.....	31
(一) 加强组织领导, 落实相关责任.....	31
(二) 加大宣传引导, 增强保护意识.....	32
(三) 依靠科技进步, 提高保护与治理水平.....	32
(四) 强化制度建设, 建立长效机制.....	32
(五) 健全法律法规, 强化监督管理.....	33
(六) 开展监测评价, 保障规划实施.....	33

引言

耕地草原河湖作为至关重要的农业资源和不可或缺的生态资源，是人类赖以生存的基本条件和经济社会发展的物质基础，为保障经济社会的可持续发展，必须坚持用养结合，保护耕地草原河湖资源。我国的基本国情是人多地少水缺，保护耕地草原河湖资源的任务比其他任何时候都更加紧迫。党中央、国务院历来高度重视资源保护和生态建设。多年来，通过制定完善法律法规、实施相应政策措施、加大资金投入、加强管控维护，我国耕地草原河湖资源的保护和修复取得积极进展。但随着我国经济社会的不断发展，对耕地草原河湖资源的开发与索取超出了承载能力，迫切需要合理降低开发强度，恢复生态功能，促进农业可持续发展。

党的十八大报告明确提出：“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”。党的十八届三中全会要求“调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息”。2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号），提出建立耕地草原河湖休养生息制度，编制耕地草原河湖休养生息规划。党的十八届五中全会要求“坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程”。2016年中央一号文件进一步要求编制实施耕地、草原、河湖休养生息规划，探索实行耕地轮作休耕制度试点。

为加快构建农业生态资源保护与修复治理制度体系，增强资源集约节约利用和生态环境保护工作的系统性、整体性、协调性，有序实现耕地草原河湖休养生息，根据党中央、国务院的部署和要求，国家发展改革委会同财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局、国家粮食局编制了本规划，重点是从顶层设计上，明确耕地草原河湖休养生息的指导思想、基本原则，提出阶段性的目标、任务和政策措施，以指导各地开展相关工作，推动实现农业资源永续利用，维护国家资源和生态安全。

本规划期限为 2016-2030 年。

一、现状与形势

耕地草原河湖资源是经济社会发展的重要物质基础，也是中华民族文化传承的重要载体。我国的耕地草原河湖资源相对较为丰富，但人均占有量远低于世界平均水平，且区域分布不均、资源匹配度差，长期的高强度开发、超负荷利用导致农业生态系统结构和功能受到不同程度损害，已经危及资源永续利用和生态安全。虽然针对上述问题做了大量的工作，但仍未从根本上解决。逐步建立耕地草原河湖休养生息制度，改善农业生态环境，提高资源保障能力，实现可持续发展，已提上重要议事日程。

（一）耕地草原河湖资源现状

根据 2014 年度土地变更调查数据和国土资源公报，我国实有耕地面积 20.26 亿亩，其中含有难以稳定利用的耕地和根据国家政策需要逐步调整退耕的耕地，适宜稳定利用的耕地保有量 18.65 亿亩，基本农田保护面积在 15.6 亿亩以上，守住了 18 亿亩耕地红线。人均耕地 1.48 亩，不到世界人均耕地面积的一半。其中，东部地区耕地占全国耕地总面积的 19.4%、中部占 22.7%、西部占 37.3%、东北占 20.6%。全国耕地质量总体偏低，中低产田占三分之二以上。2015 年底，全国耕地有效灌溉面积 9.68 亿亩，已建成的高标准农田 4 亿亩。

我国天然草原面积近 60 亿亩，人均占有草原资源 4.3 亩，为世界人均水平的一半。其中，西部 12 省（区、市）的草原面积占全国草原面积的 84.2%，内蒙古、新疆、西藏、青海、甘肃和四川六大牧区省份的草原面积约占全国草原面积的 3/4。

2015年，全国天然草原鲜草产量10.3亿吨、干草产量3.2亿吨、理论载畜量2.5亿羊单位。

全国流域面积50平方公里及以上的河流45203条，常年水面面积1平方公里及以上的湖泊2865个，全国多年平均水资源总量28412亿立方米，其中地表水资源量27388亿立方米、地下水资源量8218亿立方米（地表水资源量和地下水资源量重复计算量7194亿立方米），人均水资源量约2100立方米，仅为世界人均水平的28%，耕地亩均占有水资源量约为1400立方米，约为世界平均水平的1/2。水资源时空分布不均衡，与经济社会发展布局不相匹配，降水60~80%主要集中在汛期，南方地区水资源量占全国的81%，北方地区仅占19%。2014年，全国水资源一级区河流水质达到Ⅲ类以上的河段长度占总评价河长的比重为72.8%，部分河湖存在富营养化状况。

（二）耕地草原河湖资源利用与保护情况

当前，我国农作物播种面积稳定在24.5亿亩左右，单产水平不断提高，国内粮食产量超过6亿吨，棉花、油料、糖料有效供给基本保障；肉类总产量超过8500万吨，其中牛羊肉产量达到1100多万吨；水产品产量接近7000万吨；全国年用水总量6000多亿立方米，其中农业用水3800多亿立方米，在人均耕地草原较少、水资源短缺的情况下，实现了主要农产品的供求平衡，满足了生存和发展的需要。同时，耕地草原河湖作为重要的生态系统，在水土保持、防风固沙、洪水调蓄、水源涵养与固碳等方面发挥了重要的生态功能，保证了生物多样性，维护了国家生态安全。

党中央、国务院历来高度重视耕地草原河湖资源保护与生态建设。改革开放以来，各级政府不断完善法律法规、加强监管防控、取得了一定的成效。在严守耕地红线的基础上，不断改善耕地质量，农业综合生产能力稳步提高，2004年以来，粮食产量实现“十二连增”；划定基本草原34.1亿亩，累计治理“三化”（沙化、退化、盐渍化）草原16.5亿亩，禁牧休牧面积15.3亿亩，落实草畜平衡面积25.6亿亩，草原生态系统加速退化趋势有所抑制；实行最严格水资源管理制度，全面推进节水型社会建设，强化河湖管理，在生态脆弱流域实施水资源合理调配、水土保持、生态修复、人工增雨等综合治理措施，部分河湖和湿地生态系统得到保护和恢复。新世纪以来，我国耕地质量稳步提升，草原、河湖生态功能有所改善。

（三）耕地草原河湖资源利用与保护中存在的主要问题

尽管我国在耕地草原河湖资源保护方面取得了一定的成效，但也应清醒地看到，由于生产者资源保育意识不强、片面追求产量产值、重利用轻养护，相关法律法规缺乏配套的实施细则、执行不严，对资源过度开发利用的有效管理和约束不够、重生产轻生态，再加上全社会的生态保护观念偏弱、资源休养生息的客观条件还不充分、保护与修复治理的制度体系尚未系统建立等原因，长期累积性的过度开发与利用，导致资源承载力降低、可持续发展能力减弱，在经济快速增长、农业连续增产的同时，也付出了巨大的环境代价。

我国部分地区耕地基础地力下降明显，质量状况堪忧。城市建设与工业生产大量占用优质耕地，由于耕地后备资源不足，

“占优补优”难度大。东北地区农业生产强度大，黑土层厚度已由开垦初期的 80-100 厘米下降到 20-30 厘米，部分地区耕地土壤有机质平均含量由原来的 3-6%减少到现在的 2-3%；华北平原耕层厚度低于适宜耕种厚度 3-7 厘米；西北 5 省区盐碱耕地面积超过 4000 万亩，一半以上属中重度。部分地区土壤污染问题严重，耕地土壤点位超标率 19.4%，耕地重金属污染问题加剧。部分生态脆弱区过度开垦，水土流失较为严重，农业生产不可持续。草原生态环境依然脆弱，草畜平衡状况欠佳。北方干旱半干旱草原区气候干旱少雨，且降水分布不均，冷季寒冷漫长、暖季干燥炎热，蒸发量大；青藏高寒草原区海拔高，气候寒冷，无霜期短，土层薄，一旦破坏，恢复十分困难。上世纪 50 年代以来累计违法开垦草原 3 亿亩，近一半撂荒后成为裸地、沙地；草原植被盖度、产草量与改革开放初期相比仍有很大差距；2015 年全国重点天然草原平均牲畜超载率为 13.5%，局部地区“人、草、畜”矛盾突出，超载率超过 50%。部分流域水资源开发利用过度，河湖萎缩，湿地面积减少，水体污染加剧，水生生物生存环境恶化；北方一些地区水资源开发利用程度接近或超出资源承载能力，平原地区年均地下水超采 170 亿立方米，部分区域生物多样性保护功能下降。

总体上看，我国耕地草原河湖生态环境脆弱，生态系统质量和服务功能较低。农业生产与开发导致的水土流失、土地沙化、石漠化等问题仍然严重；草原治理区生态虽有好转，但整体恶化的趋势仍未从根本上得到改变；河湖污染加剧、生态退化的态势仍在继续，部分地区水资源过度开发的问题仍未得到

有效解决。守住耕地数量红线、保护草原河湖资源、改善河湖水质、逐步提高生态系统质量的压力仍然巨大。

（四）有序实现耕地草原河湖休养生息的重要意义

人类对耕地草原河湖等自然资源的开发利用，既要满足当前的需要，也应兼顾长远发展。有序实现耕地草原河湖休养生息，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，更好地发挥生态服务功能，提高资源对经济社会发展的保障能力，实现资源永续利用和可持续发展。“十三五”及今后一段时期，我国仍处于发展的重要战略机遇期，同时也是资源环境约束力加剧的矛盾凸显期。“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局对耕地草原河湖资源提出了更高、更全面的要求，只有实现耕地草原河湖休养生息，才能有效恢复自然生态系统和生态空间，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；才能提高农产品质量，实现资源永续利用，保障国家粮食安全；才能构建稳定的生态系统，维护国家生态安全。抓住现阶段国内外市场大宗农产品供给宽裕的有利时机，通过休养生息，恢复自然生态和资源承载力，改善生态环境，稳定和提升耕地草原河湖资源数量与质量，促进经济社会和农业可持续发展，保障绿色优质农产品供给，是尊重自然、顺应自然、保护自然的具体体现，是保障国家粮食安全和生态安全的重要途径，是推进生态文明建设的必然选择，是全面建成小康社会的客观需求。

二、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以保障国家粮食安全、生态安全、资源安全为前提，坚持节约资源和保护环境、十分珍惜合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，正确处理人与自然的关系，统筹兼顾生产、生活和生态，以控制耕地草原河湖开发规模、降低利用强度、恢复生态功能为主线，加快转变农业发展方式和资源利用方式，加大农业资源和生态环境的保护与修复力度，落实资源管控措施，构建耕地草原河湖休养生息的长效机制，推动实现资源永续利用，为经济社会持续健康稳定发展和实现中华民族伟大复兴的中国梦提供资源保障。

（二）基本原则

——**顺应自然、系统保护**。按自然规律办事，把生态环境保护放在突出位置，通过最严格的管控，减少人为扰动，增强耕地草原河湖的自然循环恢复能力。将山水林田湖作为一个生命共同体，统筹考虑耕地草原河湖的生态功能和相互联系，予以全面保护。

——**用养结合、综合治理**。强化生产者责任，在资源利用过程中更加注重资源养护，全面节约和高效利用资源，树立节

约集约循环利用的资源观，综合运用经济、法律及必要的行政手段，合理降低资源开发强度。采取自然措施与人工措施相结合、生物措施与工程措施相结合的治理路径，努力提高资源质量和保障能力。

——**因地制宜、有序推进**。加强顶层设计，统筹规划，科学确定保护措施和休养生息模式，分区分类施策。突出重点地区、重点问题和重点环节，把握好节奏和力度，在试点示范、积累经验的基础上，积极稳妥全面推进。

——**改革创新、完善机制**。不断深化改革，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府作用，调动各方积极性，形成全社会合力参与耕地草原河湖资源保护的格局。完善法律法规，依法管控，依法治理，强化制度建设，确保各项管护治理措施可落地、政策有实效，形成保障耕地草原河湖休养生息的长效机制。

（三）主要目标

到 2020 年，确保耕地草原数量，有效恢复河湖生态空间，稳定湿地面积，稳步提高耕地质量，耕地草原河湖生态功能初步改善，资源保障能力不断增强；农业生态环境恶化的趋势总体得到遏制，生态严重退化地区的环境得到改善，基本建立资源有效保护和高效利用的政策与技术支撑体系，改变资源开发强度过大、利用方式粗放的状况。到 2030 年，耕地草原河湖资源利用与养护全面步入良性循环，生态系统健康稳定，建立完善的资源休养生息制度体系，基本形成农产品供给保障有力、资源利用高效、产地环境良好、生态系统稳定、田园风光优美

的农业可持续发展新格局，实现人与自然和谐共生。

——**耕地**。到 2020 年，严守 18.65 亿亩耕地红线，耕地土壤环境安全得到基本保障。全国耕地质量平均提高 0.5 个等级（别），其中新建成的高标准农田耕地质量平均提高 1 个等级（别）以上；耕地土壤有机质含量有所增加，耕作层厚度平均达到 25 厘米以上；化肥、农药使用量实现零增长，环境风险得到基本管控；试点休耕的地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区的生态和农产品质量安全问题得到初步解决，试点地区轮作面积达到 500 万亩；完成 25 度以上陡坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地 15-25 度坡耕地和严重污染耕地退耕还林还草任务。

到 2030 年，全国平均耕地质量较 2015 年提高 1.0 个等级（别），耕地质量状况得到明显改善，不宜耕作土地全部完成退耕任务，建立合理的轮作体系和休耕制度，耕地利用高效、质量稳定、环境安全的总体格局基本形成。

——**草原**。到 2020 年，全国天然草原鲜草总产草量达到 10.5 亿吨，草原综合植被盖度达到 56%，重点天然草原超载率小于 10%，草原超载过牧情况和退化趋势得到遏制，草原生态环境得到改善，草原生态系统自我修复能力增强；初步建立以基本草原保护、承包经营、禁牧休牧、划区轮牧、草原生态补助奖励机制、草原监测评价考核等为主要内容的草原休养生息保障制度。

到 2030 年，全国草原综合植被盖度达到 60%，重点天然草原超载率小于 8%，基本实现草畜平衡，草原生态功能显著增强，

形成完善的草原休养生息制度和草原保护体系。

——**河湖**。到 2020 年，全国用水总量控制在 6700 亿立方米以内，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上，大型灌区和重点中型灌区农业灌溉用水计量率达到 70%以上；河湖生态环境水量有所增加，生态基流基本得以保障；排污口排污总量减少，全国地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例超过 70%，全国江河湖泊水功能区的水质有明显改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率达到 80%以上；河湖水域岸线空间用途管制制度基本建立，河湖生态空间得到有效保护，河湖水域面积不减少；地下水超采得到严格控制，严重超采区超采量得到有效退减；水生生物资源逐步恢复；初步建立河湖休养生息保障制度。

到 2030 年，全国用水总量控制在 7000 亿立方米以内，河湖生态环境用水需求基本保障，河湖生态空间得到有效恢复；水环境质量全面改善，全国地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例超过 75%，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 95%以上；地下水基本实现采补平衡；水生生物多样性逐步稳定；河湖休养生息制度体系全面建立，河湖资源实现可持续利用。

专栏 1 耕地草原河湖资源现状与休养生息目标

指 标	2015 年	2020 年目标	2030 年目标
耕地保有量 (亿亩)	18.65	18.65	--
耕地土壤有机质含量 (%)	2.08	2.2	2.4
全国耕地质量平均等级 (别)	5.1 ^①	+0.5	+1.0
	9.97 ^②		
天然草原面积 (亿亩)	58.9	58.9	58.9
草原综合植被盖度 (%)	54	56	60
重点天然草原超载率 (%)	13.5	<10	<8
用水总量控制 (亿立方米)	6350	≤6700	≤7000
常年水面面积 1 平方公里以上的湖泊面积 (km ²)	78007	≥78000	≥78000
地表水质达到或好于 III 类水体比例 (%)	66	>70	>75
重要江河湖泊水功能区水质达标率 (%)	68	>80	>95
湿地面积 (亿亩)	8.04	≥8	≥8

① 2014 年，农业部 10 等级耕地质量评价结果；

② 2014 年，国土资源部 15 等别耕地质量评价结果。

三、耕地休养生息

因地制宜，采取“养”、“退”、“休”、“轮”、“控”综合措施，试点先行，探索耕地保护与利用协调发展之路，稳步实现从片面追求产出向“用养结合、永续利用”转变，实现“藏粮于地”、“藏粮于技”，夯实国家粮食安全基础。规划实施前五年，主要在重点和试点区域实施；后十年，在全面评估前期工作的基础上，积极稳妥全面推进。

（一）主要任务

1、耕地养护

以保障国家粮食安全、农产品质量安全和农业生态安全为目标，坚持保护优先、建设为重，在落实最严格耕地保护制度、加强高标准农田建设的同时，对全国耕地进行全面养护。依靠科技进步，加大资金投入，推进工程、农艺、农机措施相结合，

依托新型经营主体和社会化服务组织，构建耕地质量保护与提升长效机制。“十三五”期间，主要针对耕地土壤酸化、盐渍化、养分失衡、耕层变浅、重金属污染、残膜污染等突出问题开展耕地修复和养护，使耕地土壤质量状况得到阶段性改善，土壤生物群系逐步恢复。到2020年确保建成8亿亩、力争建成10亿亩集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田。到2030年，全国耕地质量状况实现总体改善，对粮食生产和农业可持续发展的支撑能力明显提高。根据我国主要土壤类型、耕地质量现状和粮食等主要农作物分布特点，划分为东北黑土区、华北及黄淮平原潮土区、长江中下游平原水稻土区、南方丘陵岗地红黄壤区、西北灌溉及黄土型旱作农业区等5大区域，因地制宜开展耕地质量建设。

在东北黑土区，改变种植方式，防治水土流失；增施有机肥，秸秆还田，推广保护性耕作、深耕（松）和水肥一体化技术；推行粮豆轮作、粮草（饲）轮作和种养循环模式，完善农田防护林网。在华北及黄淮平原潮土区，实施夏免耕、秋深耕（松）、秸秆还田、增施有机肥，完善农田防护林网；在地下水超采区改种低耗水作物，改地面漫灌为喷（滴）灌及水肥一体化等高效节水技术模式。在长江中下游平原水稻土区，实施综合治酸、排水治潜、调酸控污灌溉等措施，推广生态立体种养模式。在南方丘陵岗地红黄壤区，完善田间排灌设施，促进土壤脱水增温、农田降渍排毒；施用石灰和土壤调理剂调酸控酸；增施有机肥，秸秆还田，种植绿肥，改善土壤理化性状；在山区聚土改土加厚土层，修建水池水窖，种植地埂生物篱，推行

等高种植，提高保水保肥能力。在西北灌溉农区，实施“灌水压盐”、滴灌节水、秸秆培肥、残膜回收利用，完善农田防护林网；在黄土型旱作区，实施坡耕地梯田化，修建集雨蓄水窖，种植等高草带，推广玉米秸秆整秆覆盖还田、全膜双垄集雨沟播技术。

专栏 2 因地制宜开展耕地养护		
分区	区域范围	主要任务与技术路线
东北黑土区	黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古东部	“三改一排”，改顺坡种植为机械起垄横向种植、改长坡种植为短坡种植、改自然漫流为筑沟导流，并在低洼易涝区修建条田化排水、截水排涝设施；“三建一还”，建有机肥工厂、生产车间、小型堆沤池（场），收集处理畜禽养殖废弃物，开展秸秆粉碎翻压还田或保护性耕作作业；推广深耕（松）和水肥一体化技术，推行粮豆轮作、粮草（饲）轮作。
华北及黄淮平原潮土区	北京、天津、河北中南部、河南、山东、江苏北部、安徽北部	“两茬还田”，将小麦秸秆粉碎覆盖还田、玉米秸秆粉碎翻压还田，夏免耕、秋深耕；“两改一增”，在地下水超采区改种低耗水作物，改地面漫灌为喷（滴）灌及水肥一体化等高效节水技术，增施有机肥。
长江中下游平原水稻土区	浙江、上海、江苏中南部、安徽中南部、湖北、江西和湖南部分地区	“两治一控”，施用石灰和土壤调理剂改良酸化土壤、钝化重金属活性，增施有机肥、秸秆还田、种植绿肥，完善排水设施。
南方丘陵岗地红黄壤区	福建、广东、海南、重庆、四川、贵州；湖南、江西、广西、云南 4 省区大部	通过半旱式栽培、完善田间排灌设施等措施促进土壤脱水增温、农田降渍排毒；通过施用石灰和土壤调理剂调酸控酸；通过增施有机肥、秸秆还田和种植绿肥，开展水田养护耕作，改善土壤理化性状。在山区聚土改土加厚土层，修建水池水窖，种植地埂生物篱，推行等高种植，提高保水保肥能力。
西北灌溉及黄土型旱作区	新疆、宁夏、甘肃大部、山西、陕西中北部、内蒙古中西部、河北北部、青海部分地区	在灌溉农区完善排水系统，推广膜下滴灌等技术，开展秸秆堆沤和机械粉碎还田，使用 0.01 毫米以上农膜，加大回收力度；在黄土型旱作区实施坡耕地梯田化，修建集雨蓄水窖，种植等高草带，推广玉米秸秆整秆覆盖还田、全膜双垄集雨沟播技术。

2、退耕还林还草

将全国水土流失严重的坡耕地、严重沙化耕地和严重污染耕地适时退出耕种，形成新的生态空间。统筹考虑生态建设和耕地保护的需要，扩大新一轮退耕还林还草规模，把生态承受力弱、不适宜耕种的地退下来，种上树和草，从源头上防治水土流失，减少自然灾害、固碳增汇，改善生态环境。将全国具备条件的 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地、部分重要水源地 15-25 度坡耕地退耕还林还草，并在充分调查和尊重农民意愿的前提下，提出陡坡耕地梯田、重要水源地 15-25 度坡耕地、严重污染耕地退耕还林还草需求。“十三五”期间，完成新一轮退耕还林还草任务，使退耕区的生态环境得到明显改善。到 2030 年，全国不宜耕作土地全部退出耕种。

3、休耕

以保证国家粮食安全和不影响农民收入为前提，对土壤污染严重、区域生态功能退化、可利用水资源不足等不宜连续耕种的农田实行定期休耕。发挥市场机制作用，通过改革完善农产品价格、收储等政策，引导农业经营者降低耕地利用强度。休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力，确保急用之时粮食能够产得出、供得上。“十三五”期间，率先在地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区开展休耕试点，根据农业结构调整要求、国家财力和粮食供求状况，适时研究调整试点规模。到 2030 年，在确保重要农产品供需平衡的前提下，逐步建立合理的休耕制度，有效治理受污染耕地，促进耕地地力恢复和生态环境改善。

在地下水漏斗区开展休耕或调整种植结构，实行“一季休耕、一季雨养”，减少地下水用量。“十三五”期间，在严重干旱缺水的河北省黑龙港地下水漏斗区开展试点，将需抽水灌溉的冬小麦休耕，只种植雨热同季的春玉米、马铃薯和耐旱耐瘠薄的杂粮杂豆。

在耕地重金属污染区，以调查评价为基础，对可以确定污染责任主体的，由污染者履行修复治理义务，提供修复资金和休耕补助；对无法确定污染责任主体的，由地方政府组织开展污染治理修复。“十三五”期间，在湖南省长株潭重金属超标的重度污染区开展试点，在建立防护隔离带、阻控污染源的同时，采取施用石灰、翻耕、种植绿肥等农艺措施以及生物移除、土壤重金属钝化等措施，修复治理污染耕地。连续多年实施休耕，休耕期间优先种植生物量高、吸收积累作用强的植物，不改变耕地性质。经检验达标前，禁止种植食用农产品。

在生态严重退化地区，包括东北西部、华北北部、西北局部的风沙干旱区和西南石漠化地区，实行休耕或调整种植结构，改种防风固沙、涵养水分、保护耕作层的植物，同时减少农事活动，促进生态环境改善。“十三五”期间，在西南石漠化区，选择25度以下坡耕地和瘠薄地的两季作物区，连续休耕3年；在西北生态严重退化地区，选择干旱缺水、土壤沙化、盐渍化严重的一季作物区，连续休耕3年。

专栏3 在重点地区开展休耕试点

分区	区域范围	主要任务与技术路线	试点目标
地下水漏斗区	河北 黑龙港地区	实行季节性休耕，即“一季休耕、一季雨养”，将需抽水灌溉的冬小麦休耕，只种植雨热同季的春玉米、马铃薯和耐旱耐瘠薄的杂粮杂豆，减少使用地下水。	100 万亩
耕地重金属污染区	湖南 长株潭地区	在建立防护隔离带、阻控污染源的同时，采取施用石灰、翻耕、种植绿肥等农艺措施以及生物移除、土壤重金属钝化等措施，修复治理污染耕地。连续多年实施休耕，休耕期间，优先种植生物量高、吸收积累作用强的植物，不改变耕地性质。经检验达标前，禁止种植食用农产品。	10 万亩
生态严重退化地区	西南石漠化区（贵州、云南）、西北生态严重退化地区（甘肃）	实行连续休耕，休耕期间种植防风固沙、涵养水分、保护耕作层的植物，减少农事活动，改善生态环境。	6 万亩

4、轮作

逐步建立与生产发展相协调、与资源禀赋相匹配、与市场需求相适应的粮豆轮作、粮经轮作、粮饲轮作等耕地轮作制度，因地制宜调整种植结构。“十三五”期间，率先在东北冷凉区、北方农牧交错区等地开展轮作试点。推广“一主四辅”种植模式。“一主”：实行玉米与大豆轮作，发挥大豆根瘤固氮养地作用，提高土壤肥力，增加优质食用大豆供给。“四辅”：实行玉米与马铃薯等薯类轮作，改变重迎茬，减轻土传病虫害，改善土壤物理和养分结构；实行籽粒玉米与青贮玉米、苜蓿、草木樨、黑麦草、饲用油菜等饲草作物轮作，以养带种、以种促养，满足草食畜牧业发展需要；实行玉米与谷子、高粱、燕麦、红小豆等耐旱耐瘠薄的杂粮杂豆轮作，减少灌溉用水，满足多元

化消费需求；实行玉米与花生、向日葵、油用牡丹等油料作物轮作，增加食用植物油供给。“十三五”期间，在试点地区推行轮作模式 500 万亩。到 2030 年，逐步建立合理的耕地轮作体系，促进农业生产和耕地资源保护协调发展。

5、污染防治治理

加强工业和生活源污染防治，减少和消除工业生产及城乡居民生活对耕地环境的影响。针对秸秆焚烧、畜禽粪污排放、水产养殖残留、农药化肥不合理施用、地膜残留等农业面源污染问题，以源头控制、过程削减、末端治理为基本思路，开展农业面源污染综合治理。实施到 2020 年化肥农药使用量零增长行动，推广化肥农药减施增效技术。加强畜禽养殖源和生活源污染治理，采取农田径流氮磷拦截积蓄净化再利用、种养一体化、养殖业废弃物循环利用和污染减排、农作物秸秆综合利用、农用地膜回收利用等综合措施，防止污染物直接进入农田和水体，有效减少农业面源污染对土壤、水质和环境的影响。

（二）政策措施

1、实施耕地分类管理

按照质量水平和污染程度，将耕地划分为优先保护、安全利用、严格管控三类，分别采取相应的管理措施。将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，实行严格保护，确保其面积不减少、质量不下降。严格控制在优先保护类耕地集中区域新建有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业企业，现有相关行业企业要加快提标升级改造步伐。根据土壤污染状况和农产品超标情况，安全利用类耕地集中的地区

要结合当地主要作物品种和种植习惯，制定实施受污染耕地安全利用方案，采取农艺调控、替代种植等措施，降低农产品超标风险。加强对严格管控类耕地的用途管理，严禁种植食用农产品，制定环境风险管控方案，落实相关措施。

2、建立耕地质量考核制度

完善政府耕地保护责任目标考核机制。按照耕地数量质量生态保护并重的要求，完善《省级政府耕地保护责任目标考核办法》，强化耕地质量考核和评价。加强耕地质量监测网络建设，按照国家技术标准，开展全国耕地质量等级调查评价与监测，设定耕地质量水平基期，定期公布监测结果，作为政府考核评价依据。有条件的地区探索建立耕地经营记录制度，合理施用化肥农药。探索在粮食生产功能区建立新型农业经营主体信用档案，在第三方评估的基础上，对经营期内造成耕地地力降低的，限制其享受有关支农政策。

3、建立和完善耕地休养生息支持政策

完善耕地质量保护与提升补助政策，支持各类农业经营者因地制宜采取增施有机肥、保护性耕作、机械深耕（松）、秸秆还田、轮作等措施，积极开展土壤改良、地力培肥和治理修复等工作。落实中央退耕还林还草补助政策。中央财政对轮作休耕试点予以补助支持，补助资金分配到省，由省里按照试点任务统筹安排，因地制宜采取直接发放现金或折粮实物补助的方式，落实到县乡，兑现到农户。合理确定补助标准，轮作要保证农民种植收益不降低，休耕要与原有的种植收益相当、不影响农民收入。支持试点地区农民转移就业，拓展农业多种功能，

延长农业产业链，开辟新的增收渠道，推动农村一二三产业融合发展。

4、建立耕地休养生息保障约束机制

完善并严格落实耕地保护各项法律法规和制度，探索建立地方各级政府耕地保护目标责任制。强化耕地质量提升各项措施的监督考核，督促地方各级政府和农业经营主体依法保养耕地，防治农田荒漠化、盐渍化、水土流失和污染，合理使用化肥、农药，增施有机肥，提高地力；严格农业用水管理，以水定植；与耕地休养生息制度相适应，完善农业投入、农业补贴、粮食收储、农业保险等支农政策的适用对象和范围，引导农民科学安排种植。

5、加快建立耕地污染防控治理体系

逐步构建防治并重、预防为主、政府主导、市场化运作的耕地土壤污染防控治理体系和长效机制。按照“谁污染谁担责”、“谁破坏谁修复”的要求，确定土壤环境重点监管企业名单，加强污染源监管，防止工业企业生产、矿产资源开发、工业废物处理处置等对耕地环境造成影响；开展农村环境综合治理，加快实施化肥农药使用量零增长行动，积极推广高效生态循环农业模式，建立健全农业废弃物无害化处理和资源化利用体系。探索政府购买服务、第三方治理等市场化治理新模式。建立治理工程与项目定期监测评估制度。

四、草原生态保护与恢复

以保障草原生态安全、实现草畜平衡和草原资源永续利用为目标，通过“禁”、“休”、“轮”、“种”等综合措施，加快建

立以基本草原保护制度、草原承包经营制度、禁牧休牧划区轮牧制度、草畜平衡制度、草原监测评价考核制度为主体的草原休养生息制度体系，结合全国主体功能区规划，对不同区域、不同类型的草原因地制宜开展保护治理，恢复草原植被，减少人为扰动对草原的破坏，强化草原在区域生态建设中的重要作用，逐步形成各具特色的区域草牧业可持续发展格局。

（一）主要任务

1、禁牧

对生态极为脆弱、退化严重、不宜放牧以及位于大江大河水源涵养区的草原实行禁牧，依据《休牧和禁牧技术规程》，对草原实行一年以上禁止放牧利用，加强草原围栏和棚圈建设，发展节水高效灌溉饲草基地，促进草原畜牧业由天然放牧向舍饲半舍饲转变，实现禁牧不禁养。到 2020 年，草原禁牧面积控制在 4.8 亿亩，其中，北方干旱半干旱草原区 2.7 亿亩、青藏高原高寒草原区 1.95 亿亩、南方草地区 0.15 亿亩。到 2030 年，建立科学规范的草原禁牧制度。

2、休牧

根据草原资源状况和牧草生物特性，依据《休牧和禁牧技术规程》确定时限，采取季节性休牧的方式，减轻放牧对草原植被的影响。以核定天然草原产草量为基础，拓宽饲草料来源，增加优质人工饲草供给，以草定畜、草畜配套，推动农牧结合、优势互补，实现草畜间的动态平衡。到 2020 年，实现草原休牧面积 19.44 亿亩，其中，北方干旱半干旱草原区 12.6 亿亩、青藏高原高寒草原区 6.3 亿亩、南方草地区 0.54 亿亩。到 2030 年，建

立稳定的草原休牧制度。

3、划区轮牧

根据草原资源状况和牧草长势情况，通过围栏和饲草基地建设，科学地将草原放牧场划分为若干区，用养轮换，改善植物生存环境，促进草原植被生长和发育。到 2020 年，草原划区轮牧面积 4.2 亿亩，其中，北方干旱半干旱草原区 2.7 亿亩、青藏高寒草原区 1.2 亿亩、南方草地区 0.3 亿亩。到 2030 年，建立稳定的草原划区轮牧制度，全国天然草原利用方式以划区轮牧为主。

4、人工种草

在水、热、地形等自然条件适宜的地区，建植人工草地，为养而种、草畜配套，确保草牧业可持续发展。严格限制抽取地下水灌溉建设人工草地。到 2020 年，人工种草保留面积达到 4.5 亿亩，其中，北方干旱半干旱草原区 1.95 亿亩、青藏高寒草原区 0.45 亿亩、东北华北湿润半湿润草原区 1.2 亿亩、南方草地区 0.9 亿亩。到 2030 年，实现牧区草食畜牧业发展与饲草供应、自然资源禀赋相匹配。

专栏 4 “十三五”期间重点草原分区分类休养生息主要任务					
分区	区域范围	到 2020 年任务目标 (亿亩)			
		禁牧	休牧	划区轮牧	人工种草
北方干旱半干旱草原区 (24 亿亩)	涉及河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、陕西、甘肃、宁夏和新疆等 10 个省 (区)	2.7	12.6	2.7	1.95
青藏高寒草原区 (20.9 亿亩)	涉及西藏、青海全境及四川、甘肃和云南部分地区	1.95	6.3	1.2	0.45
东北华北湿润半湿润草原 (3.4 亿亩)	涉及河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江和陕西等 6 省	/	/	/	1.2
南方草地区	涉及安徽、江西、湖南、湖北、广	0.15	0.54	0.3	0.9

(8.6 亿亩)	东、广西、重庆、四川、贵州和云南等 10 省（市、区）				
----------	-----------------------------	--	--	--	--

(二) 政策措施

1、稳定和完善的草原承包经营制度

坚持“稳定为主、长久不变”和“责权清晰、依法有序”的原则，依法赋予广大农牧民长期稳定的草原承包经营权，确立农牧民的经营主体地位，稳定现有草原承包关系，规范承包工作流程，完善草原承包合同，颁发草原权属证书，加强草原确权承包档案管理，健全草原承包纠纷调处机制，扎实稳妥推进承包确权登记试点，实现承包地块、面积、合同、证书“四到户”。

2、健全基本草原保护制度

依法将重要放牧场，割草地，用于畜牧业生产的人工草地、退耕还草地以及改良草地、草种基地，对调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙具有特殊作用的草原，国家重点保护野生动植物生存环境的草原，草原科研、教学试验基地，应当划为基本草原的其他草原等七类草原划定为基本草原。实行基本草原用途管制等制度，加强监督检查，强化基本草原管理。坚持生产生态有机结合的方针，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。

3、继续实行草畜平衡和禁牧、休牧、划区轮牧制度

国家继续对草原实行以草定畜、草畜平衡制度，各地定期核定草原载畜量，采取有效措施防止超载过牧，草原承包经营者要均衡利用草原，实行划区轮牧制度，对严重退化、沙化、盐渍化、石漠化的草原和生态脆弱区的草原实行禁牧、休牧制

度。继续实施草原生态保护补助奖励政策，对纳入范围的草原实行禁牧补贴和草畜平衡奖励，加强草原围栏等基础设施的管护，推进草原畜牧业生产方式转型发展，加强农牧结合，形成牧区繁育、农区育肥的生产格局，实现牧区生态、牧业生产和牧民生活协调发展。

4、建立草原监测评价考核制度

以草原定期监测评价结果为基础，建立草原资源与生态评价制度和草原资源环境承载能力预警机制，对领导干部实行自然资源资产离任审计、生态环境损害责任终身追究以及生态环境损害赔偿等制度。建立健全并严格执行草畜平衡激励约束制度，调动农牧民参与草原保护的积极性。加强人工草地等涉及草原保护与植被恢复建设项目的前期论证，严格限制抽取地下水灌溉的人工草地建设，避免造成新的草原生态损害。

五、河湖生态系统保护与修复

按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针，以开发利用强度大、水环境恶化、生态脆弱的河湖为重点，通过“治”、“保”、“还”、“减”、“护”等综合措施，加快推进过载和污染河湖治理与修复，加大水源涵养保护力度，确保河湖水源安全；合理控制河流开发利用强度，切实保障河湖生态用水，保护和逐步恢复河湖合理生态空间，加强地下水超采区治理，保护和合理利用河湖水生生物资源；不断完善体制机制，建立健全河湖休养生息的长效机制。

（一）主要任务

1、推进重点河湖治理与修复

对京津冀“六河五湖”、西北内陆河及其他地区水资源过度开发利用、生态过载的重点河湖，按照“一河（湖）一策”的原则，合理确定水土资源开发规模，优化调整产业结构，强化节水治污，利用再生水和适度引调水等措施，控荷减负、系统治理。到2020年，尽快把过载河湖的水资源消耗总量和强度降低到合理范围之内，修复和恢复流域健康生态系统；同时，严格落实《水污染防治行动计划》和《水质较好湖泊生态环境保护总体规划（2013-2020年）》各项措施要求，尽快把污染严重的重点河湖水质提升到较高水平，水质较好湖泊生态环境稳定持续改善。到2030年，基本实现重点河湖水资源、水环境承载能力与区域经济社会发展相协调，全国河湖水污染情况得到全面遏制和改善。

专栏5 实施重点治理与修复的河湖		
	范 围	主要措施
河流	永定河、滦河、北运河、大清河、潮白河、南运河、第二松花江、西辽河、辽河干流、大凌河、淮河干流、泾河、渭河、汾河、黑河、塔里木河、石羊河、汉江、岷江、七星河、洪河、三江、挠力河、珠江三角洲河网等。	合理确定水土资源开发规模，优化调整产业结构，强化节水治污，利用再生水增加生态水源和适度引调水。
湖泊	白洋淀、衡水湖、七里海、南大港、北大港、洪泽湖、南四湖、乌梁素海、红碱淖、东居延海、青土湖、敦煌西湖、艾比湖、岱海、草海、艾丁湖、滇池、洱海、太湖、异龙湖、杞麓湖等。	科学核定湖泊保护范围，强化节水治污，优化产业结构，规范饮用水源地建设，构建流域健康生态系统，加强流域环境监测；在有条件的地区改善湖泊水利联系和水文水动力特征等。

2、保障河湖生态用水

科学确定河湖生态流量，核定重要江河湖泊生态流量和生态水位，将生态用水纳入流域水资源配置和管理。合理调整缺水地区种植结构和布局，试行退地减水，在地表水过度开发问题较严重、且农业用水量比较大的地区，适当减少用水量较大的农作物种植面积，改种耐旱作物和经济林。以流域为单元，加强江河湖库水量和水质管理，合理安排重要断面下泄水量，维持河湖合理生态用水需求，重点保障枯水期生态基流，维持和改善水环境质量。“十三五”期间，对东北、华北、西北等地区的重要湖泊补充生态用水 41.5 亿立方米，其中东北地区 14.2 亿立方米、华北地区 5.2 亿立方米、西北地区 13.7 亿立方米、其他地区 8.4 亿立方米。到 2030 年，全面保障河湖生态环境用水需求。

3、保护和合理退还河湖生态空间

依据《防洪法》、《河道管理条例》、《饮用水源保护区划分技术规范》，全面划定河湖和河湖型饮用水水源地的保护区管理范围，设立界桩，向社会公告，将河湖管理范围作为河湖生态空间保护的最小范围。加强对水源涵养区、蓄洪滞涝区、滨河滨湖带等水生态空间的保护，在保护区边界设立明确的地理界标和警示标志，强化入河湖排污口监管和整治，维护良好的水生态空间。划定河湖水域岸线功能区，严格空间用途管制，因势利导改造渠化河道，重塑健康自然的弯曲河岸线，营造自然深潭浅滩和泛洪漫滩，为生物提供多样性生存环境。在水资源

条件具备的地区，以自然河湖水系、调蓄工程和引排工程为依托，在不造成新的水生态环境影响、保障水生态安全的前提下，因地制宜实现河湖水系的自然连通，逐步减少人为工程阻隔对水质和水生生物造成的影响，促进水生态保护。科学划定禁采区、禁采期，同时在超警戒水位和低于罕见枯水位时进行临时禁采，开展打击河道非法采砂专项行动，稳定河势，确保河道行洪安全，保护水生生物，维护河湖生态安全。积极推进退田还湖、退养还滩、退耕还湿，归还被挤占的河湖生态空间，逐步减少“人水争地”的现象，构建健康的河湖生态系统。“十三五”期间，完成全国主要河湖管理范围划定和水域岸线功能分区，有效建立河湖水域岸线用途管制制度，保证河湖水域面积不萎缩，数量不减少，河湖生态空间得到有效保护；在松嫩平原、三江平原、长江经济带、黄河河套平原、京津冀等区域内的国际重要湿地、湿地自然保护区、国家湿地公园实施退耕还湿 150 万亩。到 2030 年，完成全国流域面积 50 平方公里及以上河流、常年水面面积 1 平方公里及以上湖泊管理范围划定，完善河湖水域岸线用途管制制度，基本保障现有湿地面积不萎缩，河湖生态空间得到全面保护和有效恢复。

4、开展地下水超采区治理

各省（自治区、直辖市）人民政府尽快核定并公布地下水禁采和限采范围，严格地下水年度用水计划管理，实施地下水开采总量和水位双控制。对地下水超采问题较严重的京津冀、山东、河南、甘肃、新疆等地区，开展地下水超采区治理与修复，通过调整种植结构、休耕、水源置换、节水等综合措施，

压减地下水超采量，逐步实现地下水采补平衡。加强地下水保护与涵养，提高地下水战略储备能力。地下水易受污染的地区优先种植需肥需药量低、环境效益突出的作物。到 2020 年，南水北调东中线一期工程受水区压减地下水开采量 22 亿立方米。到 2030 年，全国基本实现地下水采补平衡。

5、保护和合理利用河湖水生生物资源

控制渔业养殖强度，落实休渔禁渔期制度，开展增殖放流，对于重点河湖，引导建立人放天养的生态养殖模式。科学合理调整淡水养殖空间，加强养殖基础设施建设，推广应用健康养殖标准和生态养殖模式，控制和降低天然水体养殖规模，进一步减少江河湖泊网箱养殖，减轻水体污染。维护水生生物多样性。加强水生生物自然保护区和水产种质资源保护区建设，探索建立基本养殖水域保护措施，推进水生生物类自然保护区规范化建设。加强对河湖湿地范围内野生动植物的保护。开展珍稀特有物种保护，以就地保护为主，采用迁地保护、人工繁育、遗传基因等措施，实施中华鲟、江豚、史氏鲟、达氏鳇等珍稀特有物种保护工程。

（二）政策措施

1、建立河湖水生态状况评价预警与管控机制

建立健全河湖生态健康调查与评价标准体系，开展水生态空间基础信息调查评价和重要水生态空间承载能力评价，科学评估河湖和地下水水资源承载能力，适时公布相关信息。建立水生态状况预警与管控机制，对全国河湖和地下水生态变化趋势、保护现状及存在问题进行评估，根据综合评估情况采取管

控措施，降低风险。

2、全面落实最严格的水资源管理制度

强化水资源管理“三条红线”刚性约束，严格河湖水资源开发总量控制和纳污总量限制指标，调整优化河湖生态空间开发格局，不断提高用水效率和效益。对取用水总量接近、达到或超过控制指标的地区，限制或暂停审批建设项目新增取水。对排污量超出水功能区限排总量的地区，限制审批新增取水和入河湖排污口。积极推进水资源使用权确权登记，培育水权交易市场，鼓励和引导区域、流域、行业及用水户间开展水权交易，探索多种形式的水权流转方式。

3、建立河湖岸线利用保护和监管机制

落实河湖水域岸线用途管制制度，明确河湖利用和保护要求，严格限制建设项目占用河湖水域和自然岸线，非法挤占的应限期退出。开展河湖管理范围划定工作，积极开展退耕还湿、退养还滩，构建科学合理的自然岸线格局。加强岸线资源监测和监管，对涉河项目建设区域和热点敏感区域进行定期监测和预警。

4、建立完善水生态补偿和损害赔偿制度

建立健全流域上下游、重要水源地、重要水生态修复治理区生态保护补偿机制，稳步推进退耕还湿试点，探索建立基于跨界断面水环境质量的生态补偿机制和湿地生态效益补偿制度。实行河湖生态损害赔偿制度，对违反法律法规的，依法处罚；对造成生态环境损害的，以损害程度等因素依法确定赔偿额度；对造成严重后果的，依法追究刑事责任。强化水利水电工程环

境影响评价，对生态有较大影响和有不确定性风险的工程须组织深入论证、科学规划。全面开展排污权有偿使用和交易。

5、健全绩效考核和责任追究制度

建立健全河湖、水土资源、生物资源及地下水资源保护和治理绩效评价考核机制。加强河湖与地下水生态保护修复责任目标落实情况的监督检查。探索编制水资源资产负债表，构建水土资源、水生物资源等的资产和负债核算方法。推行水资源和水生态环境损害责任终身追究制。

六、经济社会效益分析与环境影响评价

（一）经济社会效益分析

耕地草原河湖休养生息是固基础、保发展的重要举措。通过规划实施，可有效推进耕地草原河湖资源的节约利用与保护修复，实现生态环境改善和资源可持续利用，促进经济社会健康稳定发展。在严格资源管控、保障耕地草原河湖总量的基础上，通过耕地质量提升行动、高标准农田建设，不断提高农业资源的质量，有利于提升农业综合生产能力，保障国家粮食安全；加强污染防控治理，有利于提高农产品品质和饮用水水质，保障“舌尖上的安全”；同时，生态环境质量的改善，生活环境的美化，有利于促进社会和谐稳定。

（二）环境影响评价

耕地草原河湖休养生息的根本目的是促进生态环境的改善。通过规划实施，可有效遏制农业生态系统恶化的趋势，使耕地草原河湖生态环境得到保护和修复，进一步增强资源的生态服务功能，对改善生态环境和促进资源可持续利用具有积极的作

用。实施污染治理、水土保持、生态保育等工程项目后，可大幅度削减农业生态系统有害物质，有效阻断各类污染源对水土资源的侵入途径，提高生态环境质量，保障国家生态安全；推行休耕退耕、禁牧休牧划区轮牧、保证合理生态水量、退田还湖还湿、地下水限采、渔业转产等休养生息措施，可降低资源开发利用强度，给生态系统留出自然修复空间，有效保护生态环境，促进动植物生长发育，实现可持续发展。耕地草原河湖休养生息又是一项复杂的系统性工程，工程实施的效果需要不断跟踪、评估，具体措施要适时优化调整。规划实施过程中，一些保护和治理工程也要采取综合性防范措施，科学治理，减轻对环境的不利影响。

七、保障措施

（一）加强组织领导，落实相关责任

地方各级政府要以高度的历史责任感和使命感，把耕地草原河湖休养生息作为落实生态文明建设要求的重要内容，提高对耕地草原河湖休养生息重要性、紧迫性的认识，依法明确政府、生产经营者保护耕地草原河湖生态环境的责任。各省（区、市）政府要按照本规划提出的目标任务，抓紧制定本地区耕地草原河湖休养生息规划或实施方案，确保各项任务落到实处。国务院各有关部门要强化协调配合，采取有力措施，共同推进规划实施。国家发展改革委要做好统筹协调，会同财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局加大资金投入和政策支持力度，各行业部门要按照职责分工，出台相关意见、标准或实施细则，加强技术指导和行业管理，落实好

休养生息各项政策，相关部门要加强资源管控和环境监测评估，加大执法力度。

（二）加大宣传引导，增强保护意识

地方各级政府要认真组织相关法律法规宣传，通过互联网、传统媒体等平台积极开展耕地草原河湖生态环境基本状况和休养生息必要性的宣传教育，鼓励和引导公众更加爱护农业生态环境。开展各类公益活动，普及节水、节地、减排、低碳生产知识和技能。制定和完善鼓励公众参与耕地草原河湖生态保护的政策与机制，动员社会各方力量共同推进耕地草原河湖资源保护与修复治理。

（三）依靠科技进步，提高保护与治理水平

加大对耕地草原河湖资源保护与生态建设科技研发的支持，积极开展耕地草原河湖生态系统演变等重大问题和生态修复领域关键、集成技术研究，推进产学研相结合的创新队伍建设和服务平台建设，积极推广先进技术，加快生态保护与建设科技成果转化。修订生态保护与修复治理技术规程，增强耕地草原河湖休养生息的科学性和规范性。加强国际交流，引进和推广国外先进技术。

（四）强化制度建设，建立长效机制

加快构建中央指导、地方组织、各类经营主体及管护单位承担具体责任的全面运行机制和政府、企业、社会共同参与的多元化投入机制，统筹推动规划实施。建立覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量控制和全面节约制度，完善耕地保护补偿和生态保护补偿机制，加大政府购买服务力度，推进第三

方治理，逐步实现有偿服务。通过政策引导、以奖代补等形式吸引社会资本投入，调动社会化服务组织和专业化企业等社会力量参与，借鉴国外有益经验，探索建立保护与修复的长效机制。

（五）健全法律法规，强化监督管理

建立健全耕地草原河湖资源保护与修复治理法制体系。推动《草原法》、《水法》、《河道管理条例》、《退耕还林条例》等法律法规修订工作，加快出台《肥料管理条例》、《基本草原保护条例》、《湿地保护条例》、《节约用水条例》和《地下水管理条例》，支持地方开展相关立法工作。相关专项规划应依法开展规划环境影响评价，充分发挥规划的生态环境正效益。加大耕地草原河湖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，坚决打击各类破坏农业生态的违法行为，使生态保护和建设纳入法制化轨道。进一步完善耕地、草原、河湖质量和生态环境状况评价指标体系及生态保护补偿标准，开展绩效考核试点。

（六）开展监测评价，保障规划实施

加强对耕地草原河湖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。引入第三方机构，定期开展资源保育情况和生态环境评价，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。