

农业部关于印发 《“十三五”全国草原防火规划》的通知

农牧发〔2017〕4号

有关省、自治区草原防火指挥部、畜牧（农牧、农业）厅（局），新疆生产建设兵团畜牧兽医局，黑龙江省农垦总局：

为提升草原防火应急管理水平和实现草原防火治理体系和治理能力现代化，我部组织制定了《“十三五”全国草原防火规划》，现印发给你们，请结合本地实际，认真组织实施。

农业部

2017年2月28日

“十三五”全国草原防火规划

草原防火是草原资源与生态保护建设成果的安全保障，是国家突发事件应急处置的重要内容，事关人民群众生命财产安全、国家生态安全、牧区经济社会发展和社会和谐稳定。为提升草原防火应急管理水平和实现草原防火治理体系和治理能力现代化，根据《中华人民共和国草原法》《草原防火条例》《全国草原火灾应急预案》，制定《“十三五”全国草原防火规划》（以下简称《规划》）。

一、工作现状

党中央、国务院高度重视草原防火工作。“十二五”时期，草原防火“一案三制”不断完善，投入力度不断加大，预防、扑救及保障能力建设不断加强，草原火灾综合防控能力明显提高。

（一）法制建设明显完善

一是推进依法治火。各地根据《草原防火条例》规定，积极制定本地区草

原防火法规规章。内蒙古自治区人大对《内蒙古自治区森林草原防火条例》进行了修订，新疆维吾尔自治区人民政府颁布实施了草原防火实施办法，有关重点草原防火省（区）也根据本地工作实际，积极推动制定完善草原防火法规规章。二是健全应急预案体系。共制定以政府名义发布的省、市、县三级草原防火应急预案 2200 件。政府统一领导、部门分工负责、专家出谋划策、救援队伍有效参与的草原火灾应急预案体系基本形成。

（二）保障能力明显加强

一是物资储备基础不断夯实。草原防火物资储备库建设覆盖 95%的极高火险市和 45%的高火险市，草原防火站建设覆盖 80%的极高火险县和 25%的高火险县，草原防扑火物资保障体系已基本建立，草原防火装备水平进一步提高。二是防火资金投入快速增长。“十二五”期间，中央草原防火基础设施建设投资达 6.19 亿元（基本建设投资 5.04 亿元，财政专项 1.15 亿元），其中，2015 年投资规模最大，达到 2.8 亿元。中央投资总额比“十一五”增加 3.4 亿元。三是科技水平进一步提高。新型草原灭火战车、新一代野外生存装备、新型灭火器及灭火器快速启动装置等科研成果已得到广泛应用，为有效扑救草原火灾注入了高科技力量。

（三）预防能力明显提升

一是防火意识逐渐增强。全国累计建成草原防火宣传碑牌 2 万多个。每年防火期在中央电视台天气预报栏目发布高草原火险天气预报。在中国草原网设立防火减灾专栏，及时发布草原防火信息。各地积极组织开展内容丰富、形式多样的宣传活动，全民草原防火意识逐渐增强。二是火情监测能力建设不断推进。各级草原防火部门与气象部门密切协作，定期开展火险气候趋势监测与分析，及时接收处理气象卫星监测热点，积极发布监测预警信息。在部分国家级草原自然保护区、境外火频繁侵扰区及关键设施分布区开始实施草原火情监控站试点建设，探索建立卫星遥感、高塔瞭望、视频监控有机结合的立体监测网络。三是监测预警速度与精度逐步提高。火情热点监测发现时间控制在 30 分钟以内，热点核查覆盖率与精准度达到 95%以上，基本做到了草原火灾不漏查、不迟查和不错查。

（四）扑救能力明显提高

一是机构队伍不断壮大。《农业部关于加强草原防火基层应急队伍建设的意见》发布后，各地不断加强草原防火机构队伍建设。截至 2015 年底，全国县级以上草原防火机构达到 1261 个，防火人员 2 万多人，比“十一五”增加 1.3 万人。应急队伍 7000 余支，扑火人员 19 万多人，比“十一五”增加 17 万人。全国草原火灾 24 小时扑灭率一直保持在 90%以上。二是信息化水平不断提升。研发草原火险气象预警信息系统，实时监测重点区域卫星监测热点信息，为草原扑火作战决策指挥提供依据。开发草原防火综合管理系统、扑救指挥系统、火场三维模拟显示系统，初步实现部分草原火灾重发频发区火情信息在部、省、市、县四级组织指挥机构之间上下联通。

二、面临的挑战

虽然“十二五”期间草原防火各项工作取得较大成效，但随着气候变化、草原生态保护建设效益日益显现及草原牧区经济社会快速发展，草原防火工作面临的形势越来越严峻，任务越来越艰巨。

（一）火灾形势十分严峻

一是高草原火险区域不断扩大。随着草原生态保护补助奖励政策和退牧还草、京津风沙源治理等重大生态保护建设工程的顺利实施，主要草原防火省（区）草原植被明显恢复，可燃物载量增高，高草原火险区域不断扩大。二是致灾气候明显增加。受全球气候异常影响，高温、干旱、大风等极端天气大幅增加，草原火险等级不断攀高。三是火灾隐患明显增多。草原旅游方兴未艾，到草原上游玩的人数越来越多；草原地区经济社会发展提速，牧民集中定居点扩大，厂矿企业星罗棋布，铁路公路纵横连贯，火灾隐患明显增多。四是境外火威胁加剧。与我国接壤的蒙古、俄罗斯等国边境草原火灾发生次数增多，严重威胁我国草原防火安全。

（二）预防体系不健全

一是立体化监测预警网络尚未完全建立。尽管火情卫星监测技术较为成熟，但地面监测网络建设滞后。瞭望塔建设数量不足，火情自动化监控布点不多，

极高火险县草原火情监控站覆盖率不到 2%。二是监测预警存在盲点。限于卫星过境频率、在轨工作时间及天气变化等影响，火情监测在空间上和时间上存在盲点。三是火灾阻隔系统有待完善。部分边境地区草原防火隔离带建设标准低，一些易过火地段未实现全线贯通，对阻隔较大境外火入侵存在隐患。重要设施集中区、草原自然保护区及林草交错区等境内关键区域的草原防火阻隔工程建设缺乏投资支持。

（三）保障体系不完善

一是物资保障覆盖范围存在空白面。根据 2015 年调整后的全国草原火险等级区划，近 5%的极高火险市、55%的高火险市未建设草原防火物资储备库，20%的极高火险县、75%的高火险县未建设草原防火站。中央草原防火物资储备库仅在北京建设了一个，覆盖东北、西北、青藏高原区等重点区域的中央草原防火物资储备库还未建设。二是应急队伍力量不强。有建制无管理、有人员无装备、有队伍无操练的情况较为突出，并且发展不平衡，地区差距较大，实战能力不强。三是物资装备落后。新型灭火器、以水灭火与风水结合灭火装备配置数量较少，运兵车、灭火战车、大型隔离带开设机具、野外宿营车等现代装备匮乏。

（四）信息化水平较低

一是基础平台落后。只有省级和 19 个极高火险市建设了草原防火指挥中心，且由于建设较早，大部分指挥中心设备老旧，兼容性差，无法做到火情态势、扑火力量投入及物资储备等基础信息的互联互通，多数处于“待机”状态。二是传输手段落后。火情信息传输仍然主要依靠电话传真。由于草原地区地广人稀，手机信号无法全覆盖，导致草原火情信息迟报漏报、内容碎片化、实时性差等问题突出。特别是发生重特大草原火灾时，因缺乏火灾现场实况信息，严重影响各级草原防火指挥机构对火灾扑救的科学指挥决策。

三、总体思路

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新

发展理念，全面执行“预防为主，防消结合”的工作方针，以保护人民群众生命财产安全和草原资源为根本，以极高草原火险治理区为重点，以加强草原火灾监测预警、预防控制、应急处置三大系统及组织体系建设为主要内容，不断完善火灾应急预案，健全法规制度，强化体制机制，全面提高草原火灾预防、扑救和保障能力，加快实现草原防火治理体系与治理能力现代化。

（二）基本原则

一是突出以人为本，保护草原安全

坚持以人为本，把保护人民群众生命安全放在首位，采取有效的措施遏制草原火灾发生，有力的手段控制重特大草原火灾发生频率，科学的方法处置突发草原火情，先进的装备扑灭草原火灾，确保草原资源安全、广大农牧民群众生命安全和扑火队员人身安全。

二是突出预防为主，强化防消结合

推进火情视频自动监测预警、地面火情瞭望设施建设，形成横向与纵向相结合的立体火情监测预警网络，确保火情早发现。加快推进火场音视频双向传输建设，实现火情信息互联互通，确保火情早报告。强化草原防火物资储备库（防火站）建设，装备大型先进扑火装备，增强物资覆盖保障与扑火作战能力，确保火灾早扑灭。

三是突出重点区域，坚持统筹兼顾

既要立足实际，着眼轻重，突出关键，又要树立全国一盘棋理念，统一布局，统筹兼顾。根据草原资源分布、火灾发生频次及致灾损失等因素，合理确定极高草原火险治理区与高草原火险治理区。并以极高草原火险治理区为实施重点，给予重点倾斜，同时统筹兼顾高草原火险治理区。

（三）主要目标

到 2020 年，草原防火法规体系基本健全，火灾应急预案体系更加完善。中央草原防火物资储备库、极高和高草原火险市县草原防火物资储备库（防火站）全部建成，统筹推进中火险市县草原防火物资储备库（防火站）建设，草原防火物资保障能力大幅提高。立体化预警监测网络基本建成，重点区域草原火情信息基本实现互联互通。草原防火组织指挥与办事机构体系基本健全，专业草

原防火应急队伍能力明显提升。重特大草原火灾发生率、草原火灾 24 小时扑灭率分别控制在 3%和 95%，草原火灾受害率控制在 3%，有效减轻草原火灾危害。

专栏 1 发展目标			
类别	指标	2015 年现状	2020 年目标
预警监测	极高火险县草原火情监控站覆盖率 (%)	2	100
预防控制	中央草原防火物资储备库建设数量 (个)	1	5
	极高火险市防火物资储备库覆盖率 (%)	95	100
	高火险市防火物资储备库覆盖率 (%)	45	100
	极高火险县防火站覆盖率 (%)	80	100
	高火险县防火站覆盖率 (%)	25	100
	边境地区防火隔离带开设公里数 (公里)	2884	3000
应急处置	火场音视频信息联通状况	无	实现农业部、省级和 43 个极高火险市、60 个极高火险县互联互通
	火情信息网络互联互通状况	实现部、省互联互通	实现部、省、市、县四级互联互通
组织体系	极高火险县专业半专业草原防火应急队伍建设率 (%)	60	100
	高火险县专业半专业草原防火应急队伍建设率 (%)	30	70
综合防控能力	边境草原防火隔离带堵截外火入境率 (%)	90	90
	边境草原防火隔离带防止内火出境率 (%)	90	95
	草原火灾 24 小时扑灭率 (%)	90	95
	重特大草原火灾发生率 (%)	3	3
	草原火灾受害率 (%)	3	3

四、重点区域

根据各地草原火险区划、草原资源分布状况与草原火灾发生情况，将全国草原防火区域划分为极高草原火险治理区和高草原火险治理区两类。为有效整合资源、聚焦关键区域、稳步递次推进，《规划》实施原则上以极高草原火险治理区为重点，着重对接极高草原火险治理区中极高、高火险市县及省级以上草原自然保护区。

专栏 2 重点区域		
省 (区)	极高草原火险治理区	高草原火险治理区

河 北	张家口市草原火险治理区 承德市草原火险治理区	太行山草原火险治理区 燕山东部草原火险治理区
山 西	雁门关草原火险治理区	中南部草原火险治理区
内 蒙 古	呼伦贝尔市草原火险治理区 兴安盟草原火险治理区 通辽市草原火险治理区 赤峰市草原火险治理区 锡林郭勒盟草原火险治理区 中西部草原火险治理区	西南部草原火险治理区
辽 宁	辽西北草原火险治理区 辽东南草原火险治理区	
吉 林	东北部草原火险治理区 东南部草原火险治理区 白城市草原火险治理区 松原市草原火险治理区	
黑 龙 江	齐齐哈尔草原火险治理区 大庆草原火险治理区 绥化草原火险治理区 东部三江平原草原火险治理区	“两大平原”草原火险治理区
山 东	黄河三角洲草原火险治理区 沂蒙山区草原火险治理区	
四 川	甘孜州草原火险治理区 阿坝州草原火险治理区 凉山州草原火险治理区	川中草原防火治理区
西 藏	昌都林芝草原火险治理区 那曲火险治理区 藏东林草交错草原火险治理区 藏东南边境县林草交错草原火险治理区 藏南边境县林草交错草原火险治理区	藏中南草原火险治理区
陕 西	榆林草原火险治理区 延安草原火险治理区	
甘 肃	甘南草原火险治理区 张掖草原火险治理区 酒泉草原火险治理区 武威草原火险治理区	甘东南草原火险治理区
青 海	三江源草原火险治理区 环青海湖草原火险治理区	东部区草原火险治理区
宁 夏	环六盘山草原火险治理区 中部干旱带草原火险治理区	贺兰山东麓草原火险治理区

新疆	塔城地区草原防火治理区 阿勒泰地区草原防火治理区 天山北坡草原防火治理区 天山东部草原防火治理区 博斯腾湖湖滨草原防火治理区 塔里木盆地北 草原防火治理区	塔里木盆地西 草原防火治理区 塔里木南 草原防火治理区
新疆生产建设兵团	塔城地区（第九师）草原火险治理区 阿勒泰地区（第十师）草原火险治理区 天山北坡（第四师、第五师）草原火险治理区 准噶尔盆地垦区（第六师、第七师）草原火险治理区	塔里木盆地草原火险治理区
黑龙江省农垦总局	三江平原垦区草原火险治理区 松嫩平原垦区草原火险治理区 中部垦区草原火险治理区	

五、主要内容

（一）完善法规预案

一是健全法规制度。各地要按照《草原防火条例》要求，根据草原防火工作实际，进一步制定和完善本地区草原防火责任追究、草原火源管理、草原火险预报预警、草原火情监测报告、草原防火物资和消防车辆管理等配套规章制度，为依法治火提供法制保障。

二是完善应急预案。各地要根据《全国草原火灾应急预案》，针对本地区草原防火工作新情况新问题，对本级草原火灾应急预案中的应急组织机构职能分工、预警与预防机制、灾情报告程序、应急处置措施、扑救财物和队伍保障、人员财产撤离和医疗救治等内容进行完善，并加强对预案的演练，增强预案的权威性、科学性、针对性与可操作性。

（二）建设三大系统

1. 草原火灾监测预警系统

草原火情监控站。在极高草原火险治理区和高草原火险治理区的极高火险县、省级以上草原自然保护区新建一批火情监测瞭望设施，并对现有瞭望设施进行升级改造，安装远程红外探测与智能烟雾识别功能的高清摄像头。实现重点区域内草原火情 24 小时不间断自动探测，一旦遇到突发火情，草原防火组织指挥机构能立即感知和及时处置。

2. 草原火灾预防控制系统

防火物资装备。一是在极高草原火险治理区和高草原火险治理区的极高、高、中火险县，省级以上草原自然保护区及相关武警森林部队建设草原防火站。内容包括建设防火物资储备库房，配备一定数量的防扑火机具、通信设备、草原消防车及防火隔离带开设机具等。实现县域内一旦发生火灾，迅速利用站内储备物资进行扑救，确保草原火灾“打早、打小、打了”。二是在极高和高火险市建设草原防火物资储备库。内容包括建设防火物资储备库房，配备相当数量的防扑火机具、草原消防车及大型扑火装备等。实现对较大以上草原火灾扑救给予快速物资驰援，并对区域内草原防火站消耗的物资给予及时补充。三是在西北、东北、西南、青藏高原四大重点草原防火片区建设中央草原防火物资储备库。内容包括建设大型防火物资储备库房，配备较大数量的防扑火机具、通讯装备及大型扑火装备等。实现对片区内有关省（区）扑救重特大草原火灾提供快速物资驰援，并对片区内草原防火物资储备库消耗的物资给予及时补充。

草原火阻隔网络。一是加强边境草原防火隔离带建设，提高建设标准，扩大建设范围，保证建设质量，有效堵截外火入侵，防止内火出境。二是在林草交错区、重要设施分布区及省级以上草原自然保护区实施草原防火应急道路建设，通过升级改造废弃牧道，开设防火通行道路，形成布局合理，便于通行并具备一定阻燃功能的草原防火应急道路网，实现生产生活与防灾减灾的有机结合。

防火宣传教育。一是在火灾重发频发区、边境草原毗邻区、林草交错区、草原自然保护区、草原旅游景点、重要设施接壤区、国营牧场等关键区域和交通要道，增设草原防火宣传牌、宣传窗及防火检查站。二是完善草原防火网络平台建设，开通草原防火 APP，编制《草原防火宣传手册》，制作草原防火宣传标语和防火旗帜等各类宣传材料，为开展防火宣传教育打牢基础。

3. 草原火灾应急处置系统

草原防火应急处置音视频双向传输。在农业部、重点草原防火省（区）的部分极高火险市县实施。内容包括配备卫星固定站、卫星通信车、终端控制系统及单兵视频采集装备等。实现火灾扑救现场图像与音像的同步实时传输，确

保火场态势、作战实况及地理信息等情况，在各级决策指挥机构之间互联互通。

草原火灾扑救指挥系统。在农业部、重点草原防火省（区）实施。内容包括安装综合显示系统、中央控制系统、视频会商系统、综合调度系统及综合接入系统。实现农业部与重点草原防火省（区）草原火灾扑救决策指挥数字化、信息化与高效化。

（三）健全机构队伍

草原防火组织指挥与办事机构。完善由各级政府主管领导担任指挥长、相关部门负责人为成员的草原防火指挥机构，设立专门负责组织协调草原火灾防控各项工作的办事机构，并充实人员，落实经费，强化手段。

专业半专业草原防火应急队伍。在极高、高火险市县成立并不断完善专业、半专业草原防火应急队伍建设，配备所需的扑火工具、生存装备、防火车辆及通讯器材。根据草原防火工作实际，推进地形地貌贴近实战、演练科目完整、演练装备较为齐全的草原防火综合演练基地建设，为全面提升草原防火应急队伍的能力和水平提供基础保障。

六、保障措施

（一）加强组织领导

要高度重视《规划》的组织实施工作，成立组织实施领导机构，强化顶层设计，根据本区域草原防火工作实际，科学制定本级草原防火规划，精心组织实施，将草原防火各项任务落到实处。

（二）加大投入力度

要把《规划》纳入当地国民经济和社会发展规划统筹推进实施，努力增加草原防火投入，严格资金使用管理，建立中央和地方投入相结合的草原防火“人、财、物”保障体系和保障机制。

（三）加强督导检查

要加大组织协调力度，深入开展督导检查和隐患排查工作，将草原防火纳入年度绩效考核，建立草原防火监督管理工作机制。重点检查《草原防火条例》贯彻落实情况、各项配套规章制度和应急预案制定完善情况、应急队伍和防火

物资到位情况、草原火源管控和火灾隐患排查等情况，彻底消除火灾隐患。

（四）扩大舆论宣传

要制订专门宣传方案，充分利用各种新闻媒体，开展多层次、大范围的宣传活动，广泛宣传草原防火法律法规、安全扑火常识和紧急避险技能，做到电视广播有宣传、新媒体有传播，防火知识进社区、进学校、进村入户、进生产单位，实现草原火灾群防群控。

（五）强化演练培训

要经常组织开展多层次的草原防火培训和实战演练，全面提升草原防火指挥人员、应急值守人员及扑火队员草原火情形势判断、技战术应用、舆情掌控、应急指挥与实战扑救能力。