

扎政办发〔2023〕11号

扎赉特旗人民政府办公室关于
印发《扎赉特旗进一步加强草畜平衡和禁牧休牧
工作实施方案》的通知

各苏木、乡、镇人民政府，旗直 贯彻执行。

有关部门，有关驻旗单位：

现将《扎赉特旗进一步加强
草畜平衡和禁牧休牧工作实施
方案》印发给你们，请认真做好

2023年4月13日

扎赉特旗进一步加强草畜平衡和禁牧休牧 工作实施方案

为切实加强林草资源保护，持续巩固生态文明建设成果，根据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》等法律法规和《兴安盟行政公署办公室关于印发〈兴安盟进一步加强草畜平衡和禁牧休牧工作实施方案〉的通知》（兴署办发〔2023〕7号）等文件要求，结合我旗实际，制定本实施方案。

一、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，深入学习贯彻党的二十大和二十届一中、二中全会精神，认真践行习近平生态文明思想，深入贯彻习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神，完整、准确、全

面贯彻新发展理念，坚持人与自然和谐共生基本方略，正确处理草原生态保护与经济社会发展的关系，坚守生态和民生底线，发挥各类政策资金集成效应，做到草原禁牧、草畜平衡与牧民增收、生态保护相结合，落实补奖政策、转变牧民生产生活方式与改造提升传统草原畜牧业相结合，建设高标准人工饲草料地与农村牧区经济可持续发展相结合，切实减轻草原放牧压力，促进草原休养生息，提升生态修复与保护成效，统筹推进草原牧区生态、生产、生活协同发展。

（二）基本原则

1. 坚持生态优先，绿色发展。完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持“生态优先、生产

生态有机结合”的基本方针，正确处理生态保护与经济社会发展的关系，推进森林草原各项保护制度落实，保护和恢复森林草原生态环境，夯实林区牧区经济社会可持续发展基础。

2. 坚持因地制宜，分区施策。森林、草原、自然保护区严格按照相关制度规定，科学划定禁牧时间及禁牧范围。草原牧区要依据当地草地资源的客观实际，根据不同地域草原生态现状、生态功能和利用现状，科学合理划定禁牧区和草畜平衡区。

3. 坚持以草定畜，可持续发展。草畜平衡区根据草原承载能力核定适宜载畜量，严格执行休牧制度。应加强暖季放牧监管，将“草”“畜”两个指标作为草畜平衡考核依据，明确资源利用上限和草原质量底线。

4. 坚持统筹推进，形成合

力。用好草原补奖、乡村振兴等政策，做好草原生态修复、饲草料地建设、良种补贴等项目，持续推进草原畜牧业生产经营方式转变，抓好生态保护与修复，不断提升生态文明建设成效。

5. 坚持权责明确，奖惩并举。理顺职能职责，压实各级责任，强化工作衔接，强化调度监管，突出奖优罚劣，推进草畜平衡和禁牧休牧制度得到有效落实。

6. 坚持利益共享，责任共担。农牧民在享受生态补助奖励的同时，履行共同参与生态保护管护责任，确保森林草原禁牧休牧和各项保护措施落实到位。

7. 坚持公开、公平、公正。严格按照草原生态保护补助奖励政策要求，公平公正做好组织实施，做到实施内容公开、实施办法公开、工作程序公开，并广

泛接受各界监管，使农牧民从补偿机制中真正受益。

8. 坚持明确责任主体，落实监管责任。依托旗、乡、村三级林（草）长制责任体系，明确各级党委政府的主体责任、各级行业部门的监管责任和各级执法部门的执法权限。实行生态保护效果与补助奖励资金分配挂钩激励约束政策，严格实行草原生态保护者得到补偿、损害者负责赔偿制度。

9. 坚持草原保护与实现牧民增收并重。积极帮助草原使用者、草原承包经营者转变生产方式，通过种养结合、科学舍饲、改良品种、优化畜群结构、加快畜群周转、延伸产业链等方式促进草原畜牧业高质量发展，既使草原生态得到保护，又使农牧民持续增收。

（三）总体目标

全面落实草畜平衡和禁牧休牧制度，促进禁牧区、草畜平衡区划定和休牧期确定更为合理，适宜载畜量核定更为科学，草原生态监测评估水平显著提高，草原生态保护效果与补助奖励资金挂钩更加紧密，草原监督管理能力进一步提升，农牧民保护森林草原意识进一步提高，草原畜牧业经营水平明显改善，草原生态保护修复成果进一步巩固，草原生态环境持续好转、质量明显改善，草原生态服务功能逐步恢复，草原植被盖度稳定在75%左右。

二、禁牧和草畜平衡区划定

（一）草原禁牧范围和时间

1. 禁牧区域：努文木仁乡、巴彦高勒镇、好力保镇、图牧吉镇、巴彦扎拉嘎乡、新林镇、音德尔镇（草畜平衡区除外）、自治区监狱管理局东分局、跃进

马场、图牧吉戒毒所、巴达尔胡农场、八一牧场确定为禁牧区域。禁牧区域实行全年禁牧，每年5月1日至7月31日为严管期，开展“禁牧季”活动，严格落实各项管控措施。8月1日至9月30日为刈割打草季，储备越冬草料。每年10月1日至次年4月20日可以在耕地遛茬，但不允许进入林地草原放牧。

2. 草畜平衡区域：宝力根花苏木，胡尔勒镇，阿拉达尔吐苏木，巴达尔胡镇，巴彦乌兰苏木，阿尔本格勒镇，种畜繁育中心，索伦牧场，音德尔镇阿拉坦花、巴彦扎拉嘎、其格吐、玛尔吐、白音花、查干、鲜光、全吉、兴华、前进、新立、红旗、茂力格尔嘎查确定为草畜平衡区。草畜平衡区根据核定适宜载畜量进行管控，严禁超载过牧，严格执行休牧制度。草畜平衡区每年4

月21日至6月30日为牧草生长脆弱期，实施休牧；7月1日至次年4月20日，根据核定适宜载畜量以草定畜，合理放牧。各地适宜载畜量以《扎赉特旗林业和草原局关于草畜平衡区适宜载畜量的公示》（2022年7月1日）指标为准。

（二）森林禁牧范围和时间。林地、林业施业区、林业项目区实施全年禁牧。

（三）保护区禁牧范围和时间。图牧吉国家级自然保护区、内蒙古扎赉特绰尔托欣河国家湿地公园、内蒙古神山国家森林公园实施全年禁牧。

（四）全旗范围内主要公路沿线两侧可视范围内实施全年禁牧。

三、禁牧和草畜平衡区管理

（一）禁牧区管理。禁牧区一经划定，五年调整一次，禁牧

期内严禁放牧利用，严格限制打草。林草部门每年公布实施禁牧范围，并在显著位置设立相关标志。对植被恢复较好或具备打草利用的禁牧区，需经林草部门批准后，严格按照天然草原打草利用有关规定进行保护性打草。未落实禁牧制度，在禁牧区违规放牧两次以上的，应严格按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》相关罚则处罚，可以扣发当年禁牧补贴资金，具体额度在旗级第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案中予以明确并发布，扣罚的结果要及时告知相关责任人，并在嘎查村范围内进行公示。

禁牧区草原生态持续有效恢复，草原综合植被盖度、生产能力两项指标均达到本地平均水平，可以调整为草畜平衡区。调整时，需使用权人或承包经营

者提出申请，经林草部门核定后，在下一轮草原生态保护补助奖励政策落实过程中进行调整。

（二）草畜平衡区管理。草畜平衡区与禁牧区同步调整，严格实行草畜平衡制度，不得超载过牧。未落实草畜平衡制度，在草畜平衡区超载放牧超过10%以上的，应严格按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》相关罚则处罚，可以扣发当年草畜平衡奖励资金，具体额度在旗级第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案中予以明确并发布，扣罚的结果要及时告知相关责任人，并在嘎查村范围内进行公示。

（三）流转草原管理。建立统一草原流转监管平台，规范草原流转程序，加强草原流转行为监管，杜绝因牲畜流转造成草畜平衡区超载现象。落实新承包人

或租赁人草畜平衡和禁牧责任，采取重点宣传、重点监督方式，遏制因趋利行为导致过度放牧及造成的草原植被破坏。根据《内蒙古自治区第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案》，流转草场的补奖资金应由原承包人领取，未到苏木乡镇综合执法部门进行备案的已流转草场，一经发现停发当年补奖资金，备案后经查明履行草畜平衡和禁牧责任并实现草畜平衡和禁牧要求的，可恢复发放。如发现有违规放牧和超载问题的，取消当年享受草原补奖政策资格。

四、草原补奖资金使用

（一）资金拨付。旗人民政府组织旗农牧部门、林草部门结合本地区实际，制定草原补奖政策落实方案，完善各项政策制度措施，建立目标责任制，分解任务指标，建立资金兑现台账。财

政部门会同相关部门做好资金发放和绩效管理工作，根据草原补奖政策资金分配情况，设立草原补奖资金专账，分账核算，专款专用；农牧部门按照政策实施需求，负责对享受政策的农牧民登记造册，开展政策宣传，对草原补奖政策内容进行解读，加强政策培训，不断夯实工作基础，助推补奖政策落实落地落细；自然资源和林草水利综合行政执法部门负责草畜平衡和禁牧监督管理，林草部门要应用好草原生态数字化监管平台，建立健全旗、乡、村三级草原管护网络，实行网格化落责，强化草原草畜平衡、禁牧休牧制度落实。

（二）资金使用。第三轮草原补奖政策资金只能用于草畜平衡奖励和禁牧休牧补贴。因违反《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》导致扣发的资金，

由旗人民政府统筹安排，专项用于草原保护修复等相关工作。旗农牧部门要制定扣发和第二轮结余资金使用绩效目标，开展绩效考核，并同步报送财政、林草部门。

（三）资金兑现。严格按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》《内蒙古自治区财政厅 农牧厅 林草局关于印发内蒙古自治区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》（内财农〔2021〕1190号）要求，做好第三轮草原补奖政策资金兑现工作，严格执行奖惩制度，各地综合行政执法部门要根据年度草畜平衡和禁牧休牧制度监督执法情况，对农牧部门提供的资金发放台账进行核对，奖励履约、扣罚违约，并将最终的发放台账在嘎查村进行公示。公示结

果无异议后，由财政部门通过“一卡通”或“一折通”及时、足额兑现到户。

五、草畜平衡和禁牧休牧制度监管

（一）建立草原网格化监管机制。进一步加强草原专职管护员队伍建设，按照每15万亩一个网格员（管护员）的配置，整合配备林草管护员，“定格、定员、定责”，实现横向到边、纵向到底、监管服务全覆盖，建立健全旗、乡、村三级管护网络，借助草原生态数字化监管平台，将草原生态保护各项工作纳入网格内管理，进一步实现数字化管理、网格化落责、法制化规范。草原管护员应当履行下列职责：

1. 巡查管护区草原，掌握草原使用者、草原承包经营者的牲畜数量，督促落实草畜平衡和禁牧休牧制度；

2. 制止、举报违反草畜平衡和禁牧休牧制度及其他破坏草原植被的违法行为；

3. 报告、处理草原火情和鼠害、虫害等自然、生物灾害情况；

4. 配合有关部门开展草原生产力监测等其他草原保护、管理具体工作。

（二）建立常态化巡查制度。

1. **严格日常管控。**各地、各有关部门要采取切实有效措施，严格做好日常管控，严厉打击散牧偷牧和过度放牧等行为，全面抓好工作落实。全旗草原采取区分时管控措施，具体如下：

（1）草畜平衡区。根据核定的适宜载畜量进行管控，严禁超载过牧，严格执行休牧制度。对于因超载严重造成草原植被盖度严重偏低，甚至裸露地表的局部草场，要延长休牧期恢复草

原植被。

（2）草原生态功能重要区和生态环境敏感区严禁超载过牧，严禁外部牲畜流入。

（3）禁牧区。每年5月1日至7月30日为严管期，开展“禁牧季”活动，严格落实各项管控措施。8月1日至9月30日为刈割打草季，储备越冬草料。10月1日至4月20日可在耕地溜茬，但不允许进入林地草原放牧。

2. 强化日常监管。旗人民政府组织旗林草部门建立常态化监管机制，对各地工作落实情况进行常态化监督检查。林草部门每年将根据旗委政府安排部署，组织开展一定频次的抽查工作，督促各地严格落实草畜平衡和禁牧休牧制度，定期通报各地落实情况，对于工作落实不力、散牧偷牧和过度放牧行为屡禁不止的苏木乡镇，将提请旗人民政

府对有关苏木乡镇主要负责同志进行约谈。各苏木乡镇(中心)也应定期组织开展督导检查,重点巡查上一年度上级下发的草畜平衡区超载预警区和禁牧区违规放牧敏感区。

3. 加强执法监督。各地综合行政执法部门要对羊存栏量大、不具备养殖条件,且不执行禁牧休牧和草畜平衡制度的农牧户,加强政策引导,限期整改;对屡禁不止的偷牧、乱牧、超载过牧户,依法查处,坚决予以禁止;对草原工程区域、自然保护区和重要湿地草原等封禁重点区域,加强巡查管护,全面封禁,坚决杜绝违法放牧破坏草原植被的行为。要加强严格规范公正文明执法,防止同事不同罚、处罚畸重畸轻、显失公平公正、过度执法等情形。同时,公布投诉举报电话、信箱,畅通社会监督渠道,及时核实、处理违法行为。

六、加强统筹发展

各地各有关部门在做好草畜平衡和禁牧休牧制度落实的同时,还要统筹兼顾绿色发展,坚持“生态优先、生产生态有机结合”的基本方针,做到生产、生活、生态“三生”统筹,经济效益、社会效益、生态效益“三效”统一,以实现传统草牧业向现代草牧业发展方式平稳过渡转型为目标,把推进舍饲养殖作为草畜平衡和禁牧休牧制度落实的配套措施来抓,走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

(一) 加强引导扶持,为养殖户提供舍饲圈养、饲草生产等信息技术服务,推广饲草综合利用技术,落实舍饲基础设施建设、人工饲草种植、饲料供给等扶持政策;

(二) 积极争取资金,建设高产优质人工草地和饲草料基

地,提高饲草料产量,同时引导群众种植优质牧草,组织农牧民做好饲草料储备,解决饲草料供应不足的问题,减轻草场压力;

(三) 加快转型升级,逐步实现养殖业由散养向规模化养殖的转变,促进生态保护与经济建设协调发展;

(四) 优化营商环境,为企业提供服务,以促进和支持企业谈收购,企业对接牧户定标准的方式解决效益转化问题,确保禁牧措施实施后畜牧业生产不受影响、农牧民收入不降低。

七、保障措施

(一) 加强组织领导。各苏木乡镇(中心)要统筹抓好草畜平衡和禁牧休牧工作,将工作任务逐级分解落实到辖区嘎查村,全力做好草原补奖政策和重大事宜的落实工作。全面压实工作责任,层层签订草畜平衡和禁牧休牧责任状。进一步明确苏木乡

镇监督执法职责,嘎查村奖惩权责。苏木乡镇(中心)、国有农牧林场要切实履行属地责任,党政主要负责人是草畜平衡和禁牧休牧工作的第一责任人,因监督管理不力,在其辖区范围内出现较多问题或造成社会不良影响的,将对党政负责人进行追责问责。嘎查村要加强禁牧和草畜平衡工作日常巡视检查,及时向上级政府和有关部门报告违法问题。自然资源和林草水利综合行政执法部门负责组织开展草畜平衡和禁牧休牧行政执法工作,各苏木乡镇综合行政执法部门负责具体行政执法。

(二) 加强资金保障。根据工作要求,每年安排草畜平衡和禁牧休牧工作经费并列入旗本级财政预算,保证绩效考核、执法和政策培训、政策宣传等管理支出,严禁挤占、挪用补奖资金用于其他工作经费。加大科技投

入，运用现代化、信息化、智能化技术手段，提高草畜平衡和禁牧休牧监管能力和水平。财政、农牧、林草等部门积极向上申请牲畜圈舍、饲料、改良项目资金，进一步推动草畜平衡和禁牧休牧政策落实。

（三）强化部门配合。建立财政、农牧、林草等相关部门共同参与的协调机制，全力做好草畜平衡和禁牧休牧制度落实工作。财政部门要会同相关部门做好资金发放和绩效管理工作，并根据草原补奖政策资金分配情况，设立草原补奖资金专账，分账核算，专款专用；林草部门要切实加强对草畜平衡和禁牧休牧制度落实情况的监督检查力度，及时向农牧部门通报划定的禁牧区和草畜平衡区；农牧部门应将享受政策的农牧户信息登记造册，及时通报财政和林草部门，为落实好草原禁牧和草畜平

衡制度、发放好补奖资金提供基础数据支撑。

（四）加强绩效考核。将草畜平衡和禁牧休牧制度落实纳入到乡村振兴和林（草）长制考核指标中，将草畜平衡和禁牧休牧监督、草原网格化监管、草原补奖农牧户台账建立、累计资金兑现率作为重要考核依据。

（五）加强舆论宣传。各地各有关部门要进一步提升法律法规政策宣传力度，通过广播电视、报刊杂志、手机网络等多种媒体渠道，以及进村入户宣讲培训、发放政策明白纸等多种形式，广泛宣传解读草畜平衡和禁牧休牧制度，及时提供通俗易懂的政策解读，做好舆论引导，及时回应社会关切，切实增强农牧民保护草原的积极性和责任感。

附件：扎赉特旗草原网格化监督管理工作方案

扎赉特旗草原网格化监督管理工作方案

为深入贯彻落实《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》和《内蒙古自治区人民政府办公厅关于加强草原保护修复的实施意见》（内政办发〔2021〕95号）、《兴安盟行政公署办公室关于印发〈兴安盟进一步加强草畜平衡和禁牧休牧工作实施方案〉的通知》（兴署办发〔2023〕7号）有关要求，建立全旗草原监督和保护的网格化管理体系，强化属地草原生态环境执法监督管理责任，结合我旗实际，制定本方案。

一、总体要求

深入贯彻落实习近平总书记关于“保护草原、森林是内蒙古生态系统保护的首要任务”的重要指示精神，聚焦草原监督管理能力不足的短板，按照数字化

管理、网格化落责、法制化规范的原则，全面推进草原网格化监督管理各项工作，不断提升林草长履职效能，以现代化的管理理念，完善各项网格化监督管理制度，严厉打击开垦、违规放牧等违法破坏草原行为。

二、工作目标

将草原网格化监督管理工作作为全面加强草原保护、管理、利用和建设的基础性工作来抓，结合草原资源现状，科学布设网格。构建旗、乡、村三级管护网络，建立权责清晰、条块结合、运行高效、反应迅速的管理机制，成立一支“一员多责、一岗多能”的草原网格员队伍，按照“定格、定责、定员”的原则，建立“横向到边、纵向到底”的草原网格化监督管理体系，基本

实现所有层级明确的监管网格，实现监督区域全方位、全覆盖、无间隙，切实提升草原监督管理现代化水平，补齐监督管理能力不足的短板。

三、重点任务

实施草原网格化监管的区域包括：国土“三调”中的草地、落实了使用权和承包权的草原及享受第三轮草原补奖政策的草原。

（一）网格布设。按照范围清晰、管理便捷、无缝对接、不留盲区的原则，以15万亩为一网格，进行科学合理的网格布设，建立四至边界清晰，人、草、畜、监管事项基础信息详实的草原监管网络，形成矢量数据，为数字化监管提供基础服务。

1. 旗级层面：建立以旗人民政府主导，林草主管部门领导和各内设机构包片、乡际区域联防

联控、乡镇属地管理为内容的网格。

2. 乡级层面：建立村际区域联防联控、村级辖区管理为内容的网格。

3. 村级层面：根据草原面积和分布等实际情况，以草原面积划分或以行政嘎查村或村组村屯划分网格单元。

（二）网格定人。草原网格员是最基层的草原监督管护力量，也是协助广大农牧民保护草原的重要力量。按照“定格、定员、定责”的原则，每个网格确定1名网格员，网格员可以是生态护林员、嘎查村组的林草长、综合执法人员，也可以由防疫员等其他网格员兼任，也可以是政府购买服务等形式的聘用人员。

（三）人员定责。按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》的有关要求，明确草原

网格员工作任务，巡查管护区草原，掌握草原使用者、草原承包经营者的牲畜数量，督促落实草畜平衡和禁牧休牧制度；制止、举报违反草畜平衡和禁牧休牧制度及其他破坏草原植被的违法行为；负责草原火情和鼠害、虫害等自然、生物灾害情况巡查工作，并及时报告，协助处理；配合有关部门开展草原生产力监测等其他草原保护、管理具体工作；完成管护劳务协议约定的其他林草资源管护工作。

（四）规范流程。规范草原网格化管理流程，建立完善的管理事项发现、录入、上报、分流、排查、处置、结案、反馈、考核的草原管理网格化流程。同时，明确行政执法部门责任，推行联合监管，形成上下贯通、协调联动的监督管理机制，提升工作效能。

（五）完善制度。各苏木乡镇（中心）、旗林草部门要建立

网格员管理、履责考核、日常巡护等工作制度，对草原网格员实行绩效考核管理，对不能胜任工作，年度考核不合格的予以解聘。

（六）实现数字化监管。充分运用上级草原生态数字化监管平台助推草原网格化监督管理工作，加强草畜平衡和禁牧休牧制度监督管理，针对重点区域、敏感时间、重点人群开展动态监测评估，提升管理效能。

（七）明确职能分工。旗林草部门负责牵头推进草原网格化工作，负责组织各苏木乡镇（中心）完成网格布设、网格员确定、管理制度建立、监督指导等工作。各苏木乡镇（中心）是本辖区草原网格化监督管理的责任主体，负责本辖区草原网格化监督管理工作；嘎查村委员会为本嘎查村草原网格化监督管理工作的具体实施主体；乡、村两级林（草）长要经常性地抓好草

原网格化监督管理工作，有效管理开垦、违规放牧、批少占多等违法破坏草原行为。

四、保障措施

（一）加强组织领导。将草原网格化管理作为建立健全草原生态长效管理机制的重要举措，加强对草原网格化管理工作的组织领导，健全草原网格化工作机制，夯实责任，细化工作措施，推动草原网格化监督管理工作高效开展。

（二）加强业务培训。切实加强网格管理人员的管理，采取岗前培训、业务培训、岗位锻炼等多种形式，及时探索改进、完善网格化监督管理工作模式，不断提升网格员履职水平、工作能力。

（三）加强考核推动。加强对网格和网格负责人的监督检查和考核，严格按照考核办法对职责履行情况和网格责任落实情况巡查、监督和考核，并将草原网格化监督管理工作作

为林（草）长制考核参考依据，促进网格化管理工作稳步推进。

（四）加强宣传动员。要把推进草原网格化监督管理工作作为宣传贯彻保护生态环境相关法律法规、营造保护生态安全的重要载体，充分利用微信、电视、融媒体等多种形式，宣传相关法律法规政策以及保护草原生态环境的重要意义，进一步增强广大群众保护生态环境的意识，形成齐抓共管的良好局面，为全面扎实开展草原网格化监督管理工作创造良好的环境。

（五）做实基础工作。旗林草部门要科学划分网格，确定网格监管员、网格员，明确区域范围和职责任务，全面摸清辖区内网格底数，登记造册、落地上图、建立档案，公示包括人员布局安排、工作职责、联系电话等基本信息在内的网格化管理图，建立草原网格化管理台账，并根据工作变动及时变更信息。