

附件 1

为不断加强我盟草原资源管护力度，巩固生态建设成果，根据《中华人民共和国草原法》《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》《内蒙古自治区人民政府办公厅关于进一步加强草畜平衡和禁牧休牧工作的指导意见》等规定及要求，结合国家第三轮草原生态保护补助奖励政策落实，继续加强全盟草畜平衡和禁牧休牧工作，坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，切实达到牧民增收、草原增绿和生态增优的目的，特制定本方案。

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，全面落实党的十九大、十九届历次全会和二十大精神，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，为构筑生态安全屏障、建设绿色兴安夯实基础。

（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，推进草原各项保护制度落实，保护和恢复草原生态环境，夯实草原牧区经济社会可持续发展基础。

2. 坚持因地制宜，分区施策。要尊重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，依据《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》相关规定，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。草畜平衡区应当根据草原承载能力核定适宜载畜量，严格执行休牧制度，鼓励划区轮牧。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。将草畜平衡和禁牧休牧工作与现行政策相结合，将落实草原补奖政策与草原生态修复工程相结合，确保保护一片、见效一片、修复一片、成功一片；同时加强与饲草料地建设、乡村振兴政策、良种补贴项目政策相结合，与推进草原畜牧业生产经营方式转变相结合，为实施禁牧和草畜平

衡工作提供保障。

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，突出奖优罚劣，推进草畜平衡和禁牧休牧制度落实。

6. 坚持利益共享、责任共担。农牧民在享受草原生态补助奖励的同时，履行共同参与草原生态保护管护责任，确保草原禁牧和各项草原保护措施的落实。

7. 坚持公开、公平、公正。各旗县要严格按照草原生态保护补助奖励政策要求，做到实施内容公开、实施办法公开、程序公开，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。依托盟、旗县市、苏木乡镇场、嘎查村四级林（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等。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）划定范围。划定范围包括：落实草原使用权或草原承包权的草原和国土“三调”结果范围内的草地。禁牧和草畜平衡区划定的最小单元为承包到户地块或联户地块。

（二）禁牧区划定。依据《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》有关规定并结合实际，应当划定为禁牧区的草原包括：在实施期限内的草原工程项目区；重度退化、沙化草原；不适宜放牧利用的中度退化、沙化草原；自然保护区和重要湿地草原；其他需要禁牧的草原。

每一块禁牧图斑均要做到“四个明确”，即四至边界明确、权属明确、生态现状明确、监管责任明确。原则上集中连片并同一权属的草原不能部分划为禁牧区、部分划为草畜平衡区，自然保护区、重要水源涵养地和草原生态保护修复工程区除外。

（三）草畜平衡区划定。禁牧区以外的草原应划为草畜平衡区，每一块草畜平衡图斑要做到“五个明确”，即四至边界明确、权属明确、适宜载畜量明确、生态现状明确、监管责任明确。

三、休牧期确定

（一）休牧范围。草畜平衡区应严格实行休牧制度，休牧期

不得少于 45 天。旗县级人民政府应当根据当地气候条件和牧草生长规律，在每年牧草返青期组织实行休牧，科学合理确定休牧起止时间，及时公布实施休牧的范围与休牧时限、在显著位置设立相关标志，并以正式文件报于盟林业和草原局备案。旗县级人民政府可以根据切块下达的草原补奖资金制定休牧补贴政策。

（二）休牧期管理。休牧期内严禁放牧利用，对违规放牧行为，应严格按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》有关罚则处罚，可以扣发草畜平衡奖励资金，具体额度由旗县级人民政府在第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案中予以明确或另做补充说明并发布，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。

四、适宜载畜量核定

（一）核定依据与范围。主要依据草原面积、草原生产能力、生态现状、暖季放牧天数、不同草原类型利用率等指标进行核定。落实草畜平衡制度的草原均应核定适宜载畜量。

（二）核定结果公示。旗县级人民政府在核定具体适宜载畜量时，应当充分听取草原使用者、草原承包经营者意见，组织专家进行论证。核定的具体适宜载畜量应当逐户落实到草原使用者、草原承包经营者，并在嘎查村进行公示，公示期不得少于 5 个工作日，如有异议的，可按照《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》有关条款申请复合。

（三）核定结果公布。旗县级人民政府根据草原生产能力监测结果和自治区公布的不同类型草原适宜载畜量，结合当地实际，

核定并公布本行政区域的适宜载畜量，并以正式文件报于盟林业和草原局备案。每三年至少核定一次，具体核定和公布频次由各地区自行决定，如遇重大旱灾，应对当年具体适宜载畜量做出适当调整。

五、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。旗县级人民政府每年应当公布实施禁牧的范围，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，需经旗县级林草部门批准后，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，具体额度由旗县级人民政府在第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案中予以明确或另做补充说明并发布，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苏木乡镇平均水平，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，经旗县级林草部门核定后，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，具体额度由旗县级人民政府在第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案中予以明确或另做补充说明并发布，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。旗县市应建立统一的草原流转监管平台，规范旗县市、苏木乡镇和嘎查村三级流转程序，加强草原流转行为监管，杜绝因为牲畜流转造成草畜平衡区超载现象。对新承包人或租赁人落实草畜平衡和禁牧责任，采取重点宣传、重点监督，遏制因趋利行为导致过度放牧，造成草原植被的破坏。

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）规范天然草原打草利用行为。盟行政公署、旗县级人民政府应针对所辖区域内具备打草利用条件的天然草原，制定天然草原打草利用管理办法，对割草期、采种期、留茬高度、采割强度、轮割轮采、预留草籽带等作出明确规定，加强监督检查，全面规范天然草原打草利用行为，确保打草场可持续利用。

六、草原补奖资金使用

（一）资金拨付。自治区按照盟级上报确认的草原补奖面积和禁牧面积，切块下达资金。盟级按照目标、任务、资金、责任、

办法“五到盟市、旗县”的要求，制定草原补奖政策实施方案，明确奖励补贴标准，分解指标任务、细化绩效目标，将资金拨付至旗县。盟级在指导旗县政策落实的基础上，抓好、抓实督促检查管理工作，确保旗县政策落实不走样，将国家的惠牧政策原原本本交给农牧民。旗县作为政策实施主体和责任主体，要结合本地区实际，制定草原补奖政策落实方案，完善各项政策制度措施，逐级建立目标责任制，分解任务指标，建立资金兑现台账。

（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，由旗县级人民政府统筹安排，专项用于草原保护修复等相关工作。盟、旗对第二轮草原补奖结余资金要专款专用，重点用于草原生态保护修复等工作。旗县级人民政府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，并报上级财政、农牧、林草部门备案。

（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，基层综合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，对旗县级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，由旗县级财政部门通过“一卡通”或“一折通”及时、足

额兑现到户。

七、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，建立健全旗县市、苏木乡镇场、嘎查村三级管护网络，借助自治区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。全盟草原采取分区分时管控措施，具体如下：

（1）草畜平衡区。旗县应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)“五白”两局等重点国有林区、以及和科右前旗行政界重叠区等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。盟旗两级均要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。盟林草部门每年将根据盟委行署安排部署，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旗县，将提请盟行署对旗县市政府主要负责同志进行约谈。各旗县市也应定期组织开展督导检查，重点巡查上一年度自治区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。苏木乡镇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。

八、加强统筹发展

各旗县市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，为养畜户提供舍饲圈养、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。

九、保障措施

（一）加强组织领导。各地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旗县市、苏木乡镇、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。进一步明确盟、旗县市主体责任，苏木乡镇监督执法职责，嘎查村奖惩权责。各旗县市党委政府对草畜平衡和禁牧休牧工作负总责。苏木乡镇党委政府、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。村嘎查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。盟级林草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，各旗县市林草执法部门和苏木乡镇综合执法局负责具体行政执法。

（二）加强资金保障。盟旗两级根据工作要求，每年要安排草畜平衡和禁牧休牧工作经费并列入本级财政预算，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。建立罚没款返还机制，保障禁牧执法工作开展。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。各地区要建立财政、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。各级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；各级林草主管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；各级农牧部门应将享受政策的农牧户信息登记造册，及时通报同级财政和林草主管部门，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。盟旗两级要将草畜平衡和禁牧休牧制度落实纳入到乡村振兴和林长制考核指标中，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。各旗县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。