

鄂政发〔2023〕61号

鄂托克旗人民政府关于印发鄂托克旗草畜平衡和禁牧休牧工作实施方案的通知

各苏木镇人民政府，各有关单位：

《鄂托克旗草畜平衡和禁牧休牧工作实施方案》经鄂托克旗人民政府2023年第二次常务会研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

鄂托克旗人民政府

2023年3月14日

鄂托克旗草畜平衡和禁牧休牧工作

实施方案

为切实加强鄂托克旗草畜平衡和禁牧休牧工作，贯彻落实好《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》（以下简称《条例》），积极稳妥推进鄂托克旗第三轮国家草原生态保护补助奖励政策落实，加快草原生态恢复，提升草原生态服务功能，扭转草原退化趋势，引导草原生态保护利用，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，制定方案。

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，全面贯彻习近平总书记对内蒙古工作的重要讲话指示批示精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，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、民生底线，切实减轻草原放牧压力，促进草原休养生息，加快草原生态恢复，统筹推进草原牧区生态、生产、生活协同发展。

（二）基本原则

——坚持生态优先，绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，正确处理生态保护与产业发展的关系，始终把“生态优先”贯穿于产业发展中，在保护中发展，在发展中保护。

——坚持因地制宜，分区施策。不搞一刀切，根据不同地域草原生态现状、生态功能和利用现状，合理划定禁牧和草畜平衡区，科学核定适宜载畜量，确定休牧期。

——坚持以草定畜，可持续发展。抓好暖季放牧监管，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。

——坚持统筹推进，形成合力。与草原生态补奖政策、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。

——坚持权责明确，奖惩并举。理顺职能职责，压实各级责任，做好工作衔接，突出奖优罚劣，推进草畜平衡和禁牧休牧制度落实。

（三）总体目标。全面落实草畜平衡和禁牧休牧制度，促进禁牧、草畜平衡区划定和休牧期更为合理，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激励更加紧密，草原监督管理能力进一步提升，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，草原生态持续好转，草原生态服务功能逐步恢复，草原综合植被盖度稳定在45%，为实施乡村振兴，建设生态文明作出新贡献。

二、健全完善相关制度

（四）强化规划引导。将《条例》落实纳入到鄂托克旗国民经济和社会发展规划，并作为草原保护修复利用规划的重点内容，形成规划合力，落地落实各项制度措施。

三、禁牧和草畜平衡区划定

（五）划定范围。草畜平衡和禁牧区划定范围为落实了草原使用权或草原承包权的草原、国土“三调”结果范围内的草地。草畜平衡和禁牧区划定的最小单元为承包到户或联户地块。

（六）禁牧区划定。禁牧区划定严格按照《条例》执行。每一块禁牧图斑均要达到“四个明确”的要求，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，但涉及自然保护区、重要水源涵养地和草原生态保护修复工程区的除外。不具备享受草原补奖政策条件，但应划为禁牧区的草原，也应纳入禁牧区管理。

（七）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达到“五个明确”的要求，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。禁牧区外，不具备享受草原补奖政策条件的，也应纳入草畜平衡区管理。

四、休牧期确定

（八）休牧范围。草畜平衡区应落实休牧制度，休牧期不得少于三个月。根据气候条件和牧草生长规律，科学合理确定休牧起止时间，并根据切块下达的草原补奖资金制定休牧补贴政策。

（九）休牧期管理。休牧期内严禁放牧利用，休牧期偷牧查处两次以上的，除严格按照《条例》中禁牧有关罚则处罚外，需扣发草畜平衡奖励，扣发标准为以每20亩一只羊单位为基准，按照享受休牧补贴范围的百分比扣发草原补奖政策资金。

五、适宜载畜量核定

（十）核定依据。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。

（十一）核定范围。核定范围是指所辖区域内享受草原补奖政策的草原。

（十二）核定标准。综合考虑农牧民生产生活实际，将鄂托克旗载畜量标准统一确定为每20亩草牧场1只羊，当年仔畜每只按0.5个羊单位计算。草畜平衡区内大畜不计入载畜量核定范围，实行总量控制，数量不得超过可利用草牧场面积的0.5%。对植被好、质量高的草畜平衡区，可以适当增加载畜量；对退化、沙化严重的草畜平衡区，应酌情减少载畜量。由各苏木镇负责组织嘎查村按草牧场面积、载畜标准及相关要求，以户为单位核定载畜量。各苏木镇以嘎查村为单位，对草畜平衡核定事项及相关内容进行公示，公示期限7天。

六、禁牧和草畜平衡区管理

（十三）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。未落实禁牧制度，禁牧区违规放牧两次以上的，除严格按照条例相关罚则处罚外，还应扣发当年禁牧补贴资金，扣发标准为以每20亩一只羊单位为基准，按照享受禁牧补贴范围的百分比扣发草原补奖政策资金。

（十四）草畜平衡区管理。草畜平衡区一经划定，五年调整一次，实行严格的草畜平衡制度，不得超载过牧。未落实草畜平衡制度，超载率超过10%以上的，除严格按照《条例》相关罚则处罚外，还应扣发草畜平衡奖励资金，扣发标准为以超载10%为基准，按照超载率百分比扣发草原补奖政策资金。

（十五）禁牧区调整。五年内，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。

（十六）流转草原管理。建立统一的草原流转监管平台，规范旗、苏木镇和嘎查村三级流转程序，加强草原流转行为监管。通过流转经营草原的组织和个人应遵守草畜平衡和禁牧休牧制度。

（十七）在禁牧区域或者休牧期间放牧的，依据《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》第三十五条之规定由属地苏木镇人民政府责令改正，处每个违法放牧羊单位120元的罚款。在实施草畜平衡的草原上超载放牧的，依据《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》第三十五条规定由属地苏木镇人民政府责令限期改正；逾期不改正的，处每个超载羊单位100元的罚款。

七、草原补奖资金使用

（十八）资金拨付。根据草原补奖面积和禁牧面积，明确奖励补贴标准，分解绩效目标，建立资金兑现台账。

（十九）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。依据《条例》第二十九条、第三十条及《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》相关规定，因违反《条例》导致扣发的资金，由旗人民政府统筹专项用于草原保护修复等相关工作。对第二轮、第三轮草原补奖结余资金要专款专用，结合实际继续用于草原生态保护修复相关工作。扣发和第二轮结余资金使用也要制定绩效目标，开展绩效考核，并报市财政、农牧、林草部门备案。

（二十）资金兑现。第三轮草原补奖政策资金兑现要严格落实奖惩制度。苏木镇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，对旗农牧部门提供的资金发放台账进行核对，按照《条例》和《实施方案》有关规定，奖励履约的，扣罚违约的，并将最终的发放台账在嘎查村进行公示，公示结果无疑义后，报旗财政部门，最终通过“一卡通”或“一折通”及时、足额兑现到户。

八、草畜平衡和禁牧休牧制度监管

（二十一）超载放牧监测预警工作。自治区根据每年7月份高时序分辨率遥感数据和地面监测数据分析出细化到嘎查村的草畜平衡区超载预警区和禁牧区违规放牧敏感区，并将下发矢量图斑。各苏木镇结合林长制负责对自治区下达草畜平衡区超载预警区和禁牧区违规放牧敏感区进行重点巡查监控管理。

（二十二）建立草原网格化监管机制。为进一步强化鄂托克旗草原专职管护员队伍建设，开展草原网格化监管工作。按照每10-15万亩一个网格员（管护员）的配置，整合现有林草管护员资源，按照“定格、定员、定责”原则，选聘网格管理员，制定草原网格化管理制度，压实管理责任，实现网格化管理横向到边、纵向到底、监管服务全覆盖，建立健全旗、苏木镇、嘎查村三级管护网络。立项建设“草原生态系统数字化监管与服务平台”，为网格化监管赋能，实现数字化管理、网格化落责。工作方案详见附件。

九、保障措施

（二十三）加强组织领导。旗人民政府成立以主要领导为组长的草原补奖政策实施工作领导小组。领导小组研究制定有关方针政策，协调相关部门密切配合，全力做好草原补奖政策和重大事宜的落实工作。层层签订草畜平衡和禁牧休牧责任状，进一步明确主体责任，压实苏木乡镇监督执法职责，强化嘎查村奖惩权责，提升农牧户生态优先绿色发展经营意识。

（二十四）加强资金保障。为确保草畜平衡和禁牧休牧制度顺利落实，旗人民政府根据工作要求，安排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、挪用补奖资金用于工作经费。多方筹集资金，旗现有预算资金要与中央资金形成政策合力。

（二十五）明确部门分工。建立财政、农牧、林草等相关部门协调机制，全力做好草畜平衡和禁牧休牧落实的各项工作。财政部门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。林业和草原主管部门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，及时将划定的禁牧区和草畜平衡区通报给农牧部门，农牧部门将享受政策的农牧户信息登记造册，制定具体奖惩制度，及时通报给财政部门、林业和草原主管部门，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。同时开展政策宣传，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细。

（二十六）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长制考核指标。其中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。具体考核办法由自治区另行制定，各部门、各苏木镇应遵照执行。

（二十七）加强舆论宣传。将草畜平衡和禁牧休牧制度解读与草原普法宣传相结合。通过广播电视、报刊杂志、手机网络等多元化的新闻载体，采取宣讲、培训、系列讲座等多种形式，广泛宣传解读草畜平衡和禁牧休牧制度，做到家喻户晓、人人皆知，营造良好舆论氛围，调动农牧民保护草原的积极性和责任感，提高农牧民的参与度和话语权。

附件：鄂托克旗草原网格化监督管理工作方案

附件：

鄂托克旗草原网格化监督管理工作方案

为落实《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》（以下简称《条例》）《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）《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》（内政办发〔2022〕64号）有关规定和要求，推进我旗草畜平衡和禁牧休牧工作，加快构建草原管护网络，实现草原网格化监督管理，提升草原现代化管理水平，制定本方案。

1. 总体要求

全面贯彻落实习近平生态文明思想，深入贯彻习近平总书记关于“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，围绕把内蒙古建设成为我国北方重要生态安全屏障的战略定位，进一步落实自治区党委、政府关于加强草原保护的决策部署，执行最严格的草原保护制度，科学合理的利用草原资源，坚决遏制开垦林地草原违法违规行为，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，全面推进我旗网格化监督管理各项工作，不断提升基层林长履职效能，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。

1. 工作目标

将草原网格化监督管理工作作为我旗全面加强草原修复和保护的基础性工作来抓，根据不同地理区情和草原资源现状，科学布设管理网格。坚持统筹资源、协同推进的原则，整合现有草原管护员、护林员、鼠虫害测报员、防疫员等网格化管理人财物资源，建立起一支“一员多责、一岗多能”的草原网格员队伍（草管员），按照“定格、定责、定员”的原则，健全我旗草原资源“横向到边、纵向到底”的网格化长效监督管理机制，建立健全旗区、苏木乡镇（街道）、嘎查村组三级管护网络，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。

1. 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，科学制定网格布设依据，建立四至边界清晰，人、草、畜、监管事项基础信息详实的草原管理网格，并形成矢量数据，为数字化监管提供基础服务。网格布设时需结合嘎查、社界分布情况，根据区域特点和管护难易程度，本着集中连片，界线明显，方便管理的原则，合理划分管护责任区。距离村屯较近、交通方便和农牧矛盾突出等管护难度较大的地区，管护责任区面积可相对小一些。每个网格所辖草原面积原则上不高于15万亩。
2. 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场的重要力量。每个网格要确定至少1名网格员，网格员可以是林草管护员、嘎查村组的林长、各级综合执法人员，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。各苏木镇草原管护员费用可从自治区返还的草原植被恢复费中支取，《内蒙古自治区人民政府关于印发自治区草原植被恢复费征收使用管理办法的通知》（内政发〔2012〕8号）第十二条规定，草原植被恢复费专项用于草原行政主管部门组织的草原植被恢复、保护和管理。使用范围包括：草原植被恢复、退化沙化草原改良和治理、人工草地建设、草原调查规划、草原生态监测、草原病虫害防治、草原防火和管护等支出。
3. 人员定责。按照《条例》的有关要求，明确网格员的工作任务，建立职责清单，划定履职范围，精准落责。草原管护员应认真学习宣传草原法律法规，及时传达上级有关草原保护建设政策和会议、文件精神，教育和引导本管护区域农牧民树立生态保护意识，科学合理利用草原资源，协助旗林草局和各苏木镇人民政府开展好草原法律法规和草原生态保护有关政策的宣传工作；协助旗林草局和各苏木镇人民政府对本管护区域内禁牧休牧情况，草原生物灾害发生情况，草原火灾发生情况，非法开垦、占用草原、破坏草原设施、乱采滥挖、乱捕滥猎野生动植物等破坏草原生态环境行为的日常巡查和管护，认真做好巡查记录，对发现的问题及时制止，并立即上报旗林草局和各苏木镇人民政府；协助旗林草局和各苏木镇人民政府、村嘎查委员会将旗区政府公布的适宜载畜量落实到农牧户，对本管护区域内农牧户履行禁牧休牧、草畜平衡责任书情况进行监督检查；协助旗林草局和各苏木镇人民政府和上级业务部门对本管护区域内非法占用草原、非法开垦草原、非法取土取沙、乱采滥挖、乱捕滥猎、乱砍滥伐等破坏草原生态违法行为进行调查和勘验；对本管护区域内发现的草原鼠虫害、草原火情、自然灾害应及时上报旗林草局和各苏木镇人民政府；负责本管护区域内的草原防火和禁牧休牧等宣传标牌的保护管理工作。协助旗林草局和各苏木镇人民政府开展好草原法律法规和草原生态保护有关政策的宣传工作。另可根据实际工作需要，补充调整草原管护员职责。

（四）规范流程。在网格定责的基础上，规范草原网格化管理流程，建立完整的管理事项发现、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，明确流程节点的责任单位，构建上下级之间、职能部门之间协同监督管理机制。

（五）完善制度。用制度管运行，建立网格员管理、履责考核和日常巡护等多项制度，构建起草原网格化监督管理新机制。

（六）实现数字化监管。按照自治区安排，使用草原生态数字化监管平台助推草原网格化监督管理工作，筛查聚焦重点区域、敏感时间、重点人群，提升监管效率，精准处罚、精准追责。

（七）明确职能分工。在林长制的基础上，进一步明确草原网格化管理中林草、自然资源、农牧、公安以及苏木乡镇综合执法等部门的职能职责，有效管理开垦、违规放牧、批少占多等违法破坏草原行为。

四、进度安排

（一）网格布设阶段。9月28日前，旗林草局会同各苏木镇人民政府完成网格布设和网格定人工作，并经旗人民政府同意后上报市林草局。

（二）制度完善阶段。2022年10月31日前，配合上级部门制定完善一批规章制度，确保网格化监督管理工作落地落实。

（三）运行阶段。2022年9月30日-2022年11月30日，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，精准管理模式，保持草原监督执法的高压态势。

（四）总结提升阶段。2022年12月，总结运行经验，梳理存在问题，按照上级部门编制《草原网格化管理工作指南》继续完善工作机制，为初步建立草原网格化监督管理机制奠定基础。

五、保障措施

（一）加强组织领导。将草原网格化监督管理工作纳入各级林长职责。按照自治区和市级工作方案要求，倒排工期，按照工作落实方案，按时完成各项工作任务。

《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》第十五条中明确规定，盟市人民政府指导监督本行政区域内草畜平衡和禁牧休牧工作。旗县级人民政府具体负责本行政区域内草畜平衡和禁牧休牧工作。苏木乡镇人民政府、街道办事处具体组织实施本辖区内草畜平衡和禁牧休牧工作。第十六条中明确规定，旗县级以上人民政府相关部门在草畜平衡和禁牧休牧监督管理工作中，应当履行下列职责：

（一）草原行政主管部门负责本行政区域内的草畜平衡和禁牧休牧监督检查、业务指导以及核定适宜载畜量等工作，会同农牧部门确定草原生态保护补助奖励标准、办法。第三十一条中明确规定，苏木乡镇人民政府、街道办事处应当配备专职或者兼职草原管护员，划定管护责任区，实行网格化管理。

（二）加强资金保障。按照《内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发自然资源领域自治区与盟市财政事权和支出责任划分改革实施方案的通知》（内政办发〔2021〕75号）要求，筹集资金，保障网格员工资补助。利用好自治区和市里下达的管护经费，同时从自治区、市、旗草原植被恢复费及旗本级财政中安排资金，建立草原管护员补助经费的长效保障机制，逐步提高草原管护员补助标准。

（三）加强业务培训。做好网格员（草管员）岗前培训工作，对草原法律法规、草原生物自然灾害基础知识、信息平台应用等基本知识进行系统培训，逐步建立起一支懂法懂业务的草原网格员队伍。

（四）加强绩效考核。草畜平衡和禁休牧工作将作为我旗“五位一体”考核的重要依据，将草原网格化监督管理工作作为林长制考核的重要参考依据。同时要加强对草原管护员的绩效考核，建立奖惩制度，调动草原管护员的工作积极性。

（五）加强权益维护。各苏木镇要与管护员签订正式管护合同，保障管护员的各项权益。对于工作年限长，德才兼备的草原管护员在单位人员招聘中重点考虑。要积极改善草原管护员工作条件，提升工作热情。

鄂托克旗人民政府办公室 2023年3月14日印发