

包府发〔2024〕47号

**包头市人民政府
印发关于加强全市禁牧休牧
和草畜平衡工作的实施方案的通知**

各旗、县、区人民政府，稀土高新区管委会，市直有关部门、单位：
现将《关于加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作的实施方案》印发给你们，请结合工作实际认真贯彻执行。

2024年7月8日

（此件公开发布）

关于加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作的实施方案

为进一步规范和加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作，切实解决超载过牧问题，促进林草植被休养生息，改善生态环境，维护生态安全，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持铸牢中华民族共同体意识工作主线，坚持问题导向、目标导向，正确处理当前和长远的关系，正确处理生态保护修复与经济社会发展的关系，切实强化禁牧休牧和草畜平衡法规制度落实，切实推动畜牧业转型发展，不断提升森林草原生态系统的多样性、稳定性、持续性，共同守护好绿色家园，努力为筑牢我国北方重要生态安全屏障贡献力量。

加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作需要坚持以下原则：

（一）坚持生态优先，绿色发展。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，正确认识和处理林草生态保护与产业发展的关系，坚决走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

（二）坚持以草定畜，动态平衡。因地制宜，区分不同地域、不同季节，依据划分的禁牧区和草畜平衡区，严格落实禁牧休牧政

策，根据草原生态状态，定期动态调整载畜量，科学合理落实草畜平衡制度。

（三）坚持统筹发力，疏堵结合。在严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度的同时，着力发展饲草料产业，强化科技示范推广，提高社会化服务水平，提升畜产品市场竞争力，切实保障农牧民权益。

（四）坚持政府主导，群防群治。旗县级政府严格落实主体责任，各有关部门协同发力，强化政策落实，加强宣传引导和监督检查，教育引导广大农牧民自觉落实法规制度，主动保护林草资源。

（五）坚持责权明确，奖惩并举。充分发挥草原生态保护补助奖励政策作用，实行草原生态保护效果与补助奖励资金分配挂钩激励约束政策，草原生态保护者获得补偿、损害者承担赔偿责任。

二、实施范围

（一）禁牧范围。不适宜放牧利用的严重退化、沙化草原和经旗县级政府确定的其他需要禁牧的草原；天然林、林业工程项目区和自然保护区。禁牧区涉及全市所有地区。

（二）草畜平衡范围。禁牧区以外的草原为草畜平衡区，根据承载能力核定适宜载畜量，以旗县为单位，天然草原草畜平衡指数控制在10%以下。涉及达茂旗和固阳县。

三、重点任务

（一）进一步强化各级责任落实

1. 压实各级政府责任。各旗县区政府、稀土高新区管委会强化主体责任，认真贯彻落实《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》、

《包头市禁牧休牧条例》等有关法规制度，将草畜平衡和禁牧休牧工作纳入国民经济和社会发展规划。按照要求在显著位置设立相关标志，公布本地区禁牧休牧范围、休牧时限等。要根据自治区公布的适宜载畜量，结合当地实际，核定并公布本行政区域的具体适宜载畜量。苏木乡镇政府、街道办事处具体组织实施本辖区禁牧休牧和草畜平衡工作。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

2. 强化有关部门责任。各级林业和草原行政主管部门加强本行政区域内禁牧休牧和草畜平衡监督检查、业务指导，会同农牧部门确定草原生态保护补助奖励发放标准和管理办法；农牧部门加快推进畜牧业转型发展，着力发展草产业；财政部门加强草原生态保护补助奖励资金管理；大青山管理局包头分局会同有关旗县区做好大青山国家级自然保护区禁牧工作。（牵头单位：市林草局、农牧局、财政局，大青山管理局包头分局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

3. 明确林草地使用者、承包经营者责任。林地草原使用者、承包经营者要依法保护和合理利用林地草原，严格遵守禁牧休牧和草畜平衡制度，按照承包合同及流转合同约定的用途合理利用林地草原，履行林地草原保护义务。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

（二）严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度

4. 加强禁牧区管理。各旗县区、稀土高新区要切实加大禁牧区

围栏等基础设施建设力度，强化禁牧区日常管理，严禁放牧利用。要加强苏木乡镇和村嘎查基层管理力度，压实林地草原所有权单位和承包经营者主体责任，规范承包经营和流转管理，探索征信受损等惩戒措施，加大对违法放牧行为的约束力度。（牵头单位：市林草局、自然资源局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

5. 严格落实休牧制度。达茂旗每年4月5日至5月20日期间实行45天的草畜平衡区休牧，固阳县每年4月15日至6月15日期间实行60天的草畜平衡区休牧，也可结合当地自然生态状况和草原实际，适时延长休牧天数，促进草原返青。要结合实际对休牧期农牧户给予适当饲草料补贴，降低农牧民休牧期养殖成本。（牵头单位：市林草局、农牧局；责任单位：达茂旗、固阳县政府）

6. 科学核定载畜量。达茂旗、固阳县要按照自治区每年公布的适宜载畜量标准和市林草部门指导意见，结合当地草原监测情况，对草畜平衡区逐村逐户核定适宜载畜量。按照增草增畜、减草减畜的原则，对载畜量实行动态管理，于每年年底前公布并报市林草、农牧部门备案。要加强对草原使用者、承包经营者监督管理，签订责任书，认真核查养殖企业、合作社、个体户的养殖品种、养殖数量及使用草场面积等信息，建立管理台账，确保底数清、情况明。（牵头单位：市林草局、农牧局；责任单位：达茂旗、固阳县政府）

7. 建立草原监测评价体系。各旗县区、稀土高新区林草工作主管部门对本区域草原生态状况实行动态监测，每年对禁牧区和草畜平衡区牧草返青、牧草长势、盛草期定期开展监测调查，科学评价

禁牧休牧和草畜平衡实施成效。达茂旗、固阳县要制定出台草畜平衡考核评价办法，通过对“草”、“畜”两个指标的监测评估，开展考核评价，及时指导调整载畜量。（牵头单位：市林草局、农牧局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

8. 加强草原补奖资金发放管理。纳入草原补奖范围的旗县区要做好政策落实和资金兑现工作，按时足额发放草原补奖资金。对不能依法依规落实禁牧休牧和草畜平衡制度，草畜平衡区超载放牧率超过10%以上或禁牧区放牧2次以上的，应严格按照相关罚则处罚，并扣发当年草畜平衡或禁牧补贴资金。扣发的草原生态保护补助奖励资金，由旗县级政府统筹安排，专项用于草原保护建设。（牵头单位：市林草局、农牧局、财政局；责任单位：有关旗县区政府）

（三）加大草原森林保护修复力度

9. 争取实施生态综合治理项目。争取实施阴山北麓生态综合治理、三北工程林草湿荒一体化等生态治理项目，组织实施大青山南坡绿化提质增效工程，常态化开展“林业体检”和问题整改，强化工程实施全过程质量管理，进一步提升森林、草原质量效益。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

10. 积极开展草原修复试点工作。达茂旗积极开展草原资源合理利用、草原科学修复治理体系、解决草原过牧问题和“草票”制度4项试点任务，为全市草原保护修复利用提供可借鉴、可推广的典型经验和成功模式。积极争取草原保险补贴任务，提高草原抗灾受损能力。（牵头单位：市林草局；责任单位：达茂旗政府）

（四）加快推进畜牧业转型升级

11. 积极转变畜牧业发展模式。各旗县区、稀土高新区结合划定的禁牧区和草畜平衡区，科学规划畜牧业发展布局，因地制宜探索实施舍饲半舍饲、划区轮牧、联户牧场、代养入股、智慧牧场、产业园区、牧文旅融合等新型生产经营模式，组织实施好肉牛肉羊“十百千万”示范引领工程以及畜牧业转型升级相关项目，强化畜牧业基地示范推广，积极推进畜牧业社会化服务体系建设，引导养殖场户改良品种，优化调整养殖结构，提高畜牧业生产效益和产品市场竞争力，保障农牧民减畜不减肉、减畜不减收。（牵头单位：市农牧局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

12. 强化人工饲草料供给。各旗县区、稀土高新区充分利用农闲田、退耕还草地、饲草料地等资源开展人工草地建设，增加优质苜蓿、饲草燕麦种植，提高青贮玉米生产能力。达茂旗牧区饲草料基地要严格落实饲草料种植用途，严格禁止种植甜菜、葵花、黄芪等非饲草料经济作物。充分发掘各旗县区、稀土高新区农作物秸秆资源优势，大力推广青贮、黄贮、裹包贮存、高度草捆技术，持续提高农区秸秆回收的转化利用率。要依托柠条资源，积极争取灌木林（柠条）平茬补贴任务，增加灌木饲料来源，大力发展柠条饲料加工产业。要完善饲草储运销体系，鼓励引导饲草料企业向牧区布局，建设饲草贮运配送中心和区域性贮草站点，探索草业交易平台建设。（牵头单位：市农牧局、林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

(五) 加强日常监督检查和管理

13. 充分发挥林长、护林员、护草员作用。各级林长要把禁牧休牧作为林长巡林的重点内容，实行市、县、乡、村四级林长包片包联制度，市级林长包旗县、县级林长包乡镇、乡级林长包村组、村级林长和驻村干部包户，划定护林员、护草员网格化监管责任区域，形成从上到下责任化的管理体系。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区、稀土高新区林长办）

14. 加大督查巡查力度。将禁牧休牧和草畜平衡制度落实纳入市政府督查的重点内容，市林草局会同市农牧局、财政局及市政府督查室等部门单位，通过实地明查暗访等形式，开展综合性督查，发现问题、形成台账、督导整改。各级林草部门要强化日常巡查，完善相关制度，及时发现和通报违规放牧、超载放牧等行为。（牵头单位：市林草局、农牧局、财政局，市政府督查室；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

15. 严格违法违规问题处置。强化苏木乡镇执法力量建设，严厉打击违法违规放牧行为。市、区两级林业和草原主管部门及苏木乡镇政府、街道办事处要设立、公布投诉举报电话、信箱，及时受理查处违法违规放牧行为。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

四、保障措施

（一）强化组织领导。各旗县区、稀土高新区及各有关部门要充分认识到禁牧休牧和草畜平衡工作对于保护好林草生态资源的重大

意义，切实加强组织领导，完善相关制度，结合实际制定贯彻落实方案，明确具体措施，确保取得实实在在的成效。（牵头单位：市林草局、农牧局、财政局，大青山管理局包头分局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

（二）强化政策支持。各旗县区、稀土高新区及各有关部门要积极争取上级相关政策，支持草原保护修复和畜牧业发展有关工作措施落实。要加大对规模化养殖企业用地、用电、用水等方面的优惠政策扶持，降低养殖业生产成本，促进农牧业转型发展。（牵头单位：市林草局、农牧局、自然资源局、发改委、水务局，包头供电公司，大青山管理局包头分局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

（三）强化资金保障。市、区两级政府要将禁牧休牧和草畜平衡工作所需经费列入本级财政预算，进一步加大对草原奖补、草原保护修复、畜牧业转型发展的支持力度，积极争取上级资金支持，落实护林员、护草员经费，确保禁牧休牧和草畜平衡工作顺利开展。

（牵头单位：市财政局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

（四）强化考核评价。各旗县区、稀土高新区要把草畜平衡和禁牧休牧制度落实工作纳入年度考核目标，纳入林长制考核重要内容，细化考核指标，提高考核权重，充分利用考核结果。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

（五）强化宣传引导。各旗县区、稀土高新区要把政策宣传作

为落实禁牧休牧和草畜平衡制度的重要手段，突出重点时段，关注重点地区,创新宣传方式，通过发放宣传资料、播放宣传视频、入户宣传讲解、以案释法等形式，广泛开展宣传教育，营造良好舆论氛围。（牵头单位：市林草局；责任单位：各旗县区政府、稀土高新区管委会）

附件：关于加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作的实施方案任务分工清单

附件

关于加强全市禁牧休牧和草畜平衡工作的实施方案任务分工清单

序号	重点任务	具体任务	牵头单位	责任单位	完成时限	落实进展
1	进一步强化各级责任落实	压实各级政府责任。各旗县区政府、稀土高新区管委会强化主体责任，认真贯彻落实《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》《包头市禁牧休牧条例》等有关法规制度，将草畜平衡和禁牧休牧工作纳入国民经济和社会发展规划。按照要求在显著位置设立相关标志，公布本地区禁牧休牧范围、休牧时限等。要根据自治区公布的适宜载畜量，结合当地实际，核定并公布本行政区域的具体适宜载畜量。苏木乡镇政府、街道办事处具体组织实施本辖区禁牧休牧和草畜平衡工作。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	
2		强化有关部门责任。各级林业和草原行政主管部门加强本行政区域内禁牧休牧和草畜平衡监督检查、业务指导，会同农牧部门确定草原生态保护补助奖励发放标准和管理办法；农牧部门加快推进畜牧业转型发展，着力发展草产业；财政部门加强草原生态保护补助奖励资金管理；大青山管理局包头分局会同有关旗县区做好大青山国家级自然保护区禁牧工作。	市林草局、农牧局、财政局、大青山管理局包头分局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	
3		明确林草地使用者、承包经营者责任。林地草原使用者、承包经营者要依法保护和合理利用林地草原，严格遵守禁牧休牧和草畜平衡制度，按照承包合同及流转合同约定的用途合理利用林地草原，履行林地草原保护义务。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	

序号	重点任务	具体任务	牵头单位	责任单位	完成时限	落实进展
4	严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度	加强禁牧区管理。各旗县区、稀土高新区要切实加大禁牧区围栏等基础设施建设力度，强化禁牧区日常管理，严禁放牧利用。要加强苏木乡镇和嘎查基层管理力度，压实林地草原所有权单位和承包经营者主体责任，规范承包经营和流转管理，探索征信受损等惩戒措施，加大对违法放牧行为的约束力度。	市林草局、自然资源局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	
5		严格落实休牧制度。达茂旗每年 4 月 5 日至 5 月 20 日期间实行 45 天的草畜平衡区休牧，固阳县每年 4 月 15 日至 6 月 15 日期间实行 60 天的草畜平衡区休牧，也可结合当地自然生态状况和草原实际，适时延长休牧天数，促进草原返青。要结合实际对休牧期农牧户给予适当饲草料补贴，降低农牧民休牧期养殖成本。	市林草局、农牧局	达茂旗、固阳县政府	2024 年底见效落地，持续推进落实	
6		科学核定载畜量。达茂旗、固阳县要按照自治区每年公布的适宜载畜量标准和市林草部门指导意见，结合当地草原监测情况，对草畜平衡区逐村逐户核定适宜载畜量。按照增草增畜、减草减畜的原则，对载畜量实行动态管理，于每年年底前公布并报市林草、农牧部门备案。要加强对草原使用者、承包经营者监督管理，签订责任书，认真核查养殖企业、合作社、个体户的养殖品种、养殖数量及使用草场面积等信息，建立管理台账，确保底数清、情况明。	市林草局、农牧局	达茂旗、固阳县政府	2024 年底见效落地，持续推进落实	
7		建立草原监测评价体系。各旗县区、稀土高新区林草工作主管部门对本地区草原生态状况实行动态监测，每年对禁牧区和草畜平衡区牧草返青、牧草长势、盛草期定期开展监测调查，科学评价禁牧休牧和草畜平衡实施成效。达茂旗、固阳县要制定出台草畜平衡考核评价办法，通过对“草”“畜”两个指标的监测评估，开展考核评价，及时指导调整载畜量。	市林草局、农牧局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	

序号	重点任务	具体任务	牵头单位	责任单位	完成时限	落实进展
8	严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度	加强草原补奖资金发放管理。纳入草原补奖范围的旗县区要做好政策落实和资金兑现工作，按时足额发放草原补奖资金。对不能依法依规落实禁牧休牧和草畜平衡制度，草畜平衡区超载放牧率超过10%以上或禁牧区放牧2次以上的，应严格按照相关罚则处罚，并扣发当年草畜平衡或禁牧补贴资金。扣发的草原生态保护补助奖励资金，由旗县级人民政府统筹安排，专项用于草原保护建设。	市林草局、农牧局、财政局	有关旗县区政府	2024年底见效落地，持续推进落实	
9	加大草原森林保护修复力度	争取实施生态综合治理项目。争取实施阴山北麓生态综合治理、三北工程林草湿荒一体化等生态治理项目，组织实施大青山南坡绿化提质增效工程，常态化开展“林业体检”和问题整改，强化工程实施全过程质量管理，进一步提升森林、草原质量效益。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	
10		积极开展草原修复试点工作。达茂旗积极开展草原资源合理利用、草原科学修复治理体系、解决草原过牧问题和“草票”制度4项试点任务，为全市草原保护修复利用提供可借鉴、可推广的典型经验和成功模式。积极争取草原保险补贴任务，提高草原抗灾受损能力。	市林草局	达茂旗政府	2024年底见效落地，持续推进落实	
11	加快推进畜牧业转型升级	积极转变畜牧业发展模式。各旗县区、稀土高新区结合划定的禁牧区和草畜平衡区，科学规划畜牧业发展布局，因地制宜探索实施舍饲半舍饲、划区轮牧、联户牧场、代养入股、智慧牧场、产业园区、牧文旅融合等新型生产经营模式，组织实施好肉牛肉羊“十百千万”示范引领工程以及畜牧业转型升级相关项目，强化畜牧业基地示范推广，积极推进畜牧业社会化服务体系建设，引导养殖场户改良品种，优化调整养殖结构，提高畜牧业生产效益和产品市场竞争力，保障农牧民减畜不减肉、减畜不减收。	市农牧局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	

序号	重点任务	具体任务	牵头单位	责任单位	完成时限	落实进展
12	加快推进畜牧业转型升级	强化人工饲草料供给。各旗县区、稀土高新区充分利用农闲田、退耕还草地、饲草料地等资源开展人工草地建设，增加优质苜蓿、饲草燕麦种植，提高青贮玉米生产能力。达茂旗牧区饲草料基地要严格落实饲草料种植用途，严格禁止种植甜菜、葵花、黄芪等非饲草料经济作物。充分发掘各地区农作物秸秆资源优势，大力推广青贮、黄贮、裹包贮存、高度草捆技术，持续提高农区秸秆回收的转化利用率。要依托柠条资源，积极争取灌木林（柠条）平茬补贴任务，增加灌木饲料来源，大力发展柠条饲料加工产业。要完善饲草储运销体系，鼓励引导饲草料企业向牧区布局，建设饲草贮运配送中心和区域性贮草站点，探索草业交易平台建设。	市农牧局、林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	
13	加强日常监督检查和管理	充分发挥林长、护林员、护草员作用。各级林长要把禁牧休牧作为林长巡林的重点内容，实行市、县、乡、村四级林长包片包联制度，市级林长包旗县、县级林长包乡镇、乡级林长包村组、村级林长和驻村干部包户，划定护林员、护草员网格化监管责任区域，形成从上到下责任化的管理体系。	市林草局	各旗县区、稀土高新区林长办	2024 年底见效落地，持续推进落实	
14		加大督查巡查力度。将禁牧休牧和草畜平衡制度落实纳入市政府督查的重点内容，市林草局会同市农牧局、财政局及市政府督查室等部门单位，通过实地明查暗访等形式，开展综合性督查，发现问题、形成台账、督导整改。各级林草部门要强化日常巡查，完善相关制度，及时发现和通报违规放牧、超载放牧等行为。	市林草局、农牧局、财政局，市政府督查室	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	
15		严格违法违规问题处置。强化苏木乡镇执法力量建设，严厉打击违法违规放牧行为。市、区两级林业和草原主管部门及苏木乡镇政府、街道办事处要设立、公布投诉举报电话、信箱，及时受理查处违法违规放牧行为。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024 年底见效落地，持续推进落实	

序号	重点任务	具体任务	牵头单位	责任单位	完成时限	落实进展
16	强化组织领导	各旗县区、稀土高新区及各有关部门要充分认识禁牧休牧和草畜平衡工作对于保护好林草生态资源的重大意义，切实加强组织领导，完善相关制度，结合实际制定贯彻落实方案，明确具体措施，确保取得实实在在的成效。	市林草局、农牧局、财政局，大青山管理局包头分局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	
17	强化政策支持	各旗县区、稀土高新区及各有关部门要积极争取上级相关政策，支持草原保护修复和畜牧业发展有关工作措施落实。要加大对规模化养殖企业用地、用电、用水等方面的优惠政策扶持，降低养殖业生产成本，促进农牧业转型发展。	市林草局、农牧局、自然资源局、发改委、水务局、包头供电公司、大青山管理局包头分局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	
18	强化资金保障	市、区两级政府要将禁牧休牧和草畜平衡工作所需经费列入本级财政预算，进一步加大对草原奖补、草原保护修复、畜牧业转型发展的支持力度，积极争取上级资金支持，落实护林员、护草员经费，确保禁牧休牧和草畜平衡工作顺利开展。	市财政局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	
19	强化考核评价	各旗县区、稀土高新区要把草畜平衡和禁牧休牧制度落实工作纳入年度考核目标，纳入林长制考核重要内容，细化考核指标，提高考核权重，充分利用考核结果。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	
20	强化宣传引导	各旗县区、稀土高新区要把政策宣传作为落实禁牧休牧和草畜平衡制度的重要手段，突出重点时段，关注重点地区，创新宣传方式，通过发放宣传资料、播放宣传视频、入户宣传讲解、以案释法等形式，广泛开展宣传教育，营造良好舆论氛围。	市林草局	各旗县区政府、稀土高新区管委会	2024年底见效落地，持续推进落实	

抄送：市委办公室。

市人大常委会办公室、政协办公室。

包头市人民政府办公室

2024年7月12日印发

