

农业部关于切实做好2017年草原保护 建设重点工作的通知

农牧发〔2017〕5号

各省、自治区、直辖市畜牧（农牧、农业）厅（局、委、办），新疆生产建设兵团畜牧兽医局，黑龙江省农垦总局畜牧兽医局：

2017年是全面深化草原生态文明体制改革的关键一年，也是落实草原保护建设利用“十三五”规划的重要一年。草原工作要认真贯彻落实中央关于生态文明建设和农业供给侧结构性改革的决策部署，遵循“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，坚持“生产生态有机结合、生态优先”的基本方针，牢固树立保护为先、预防为主、制度管控和底线思维，进一步推进草原生态保护建设，促进草牧业发展。为推动草原工作，使改革和发展重点任务落到实处，现就有关问题通知如下。

一、全面深化草原生态文明体制改革

1. 推进改革落实。根据《农业部推进草原保护制度建设工作方案》（农牧发〔2016〕11号），按照“权属明晰、保护有序、评价科学、利用合理、监管到位”的要求，深入推进草原生态文明制度体系建设。稳定完善草原承包经营制度，严格落实草原禁牧休牧轮牧和草畜平衡制度，加强基本草原保护。做好草原综合植被盖度指标的分解、日常统计监测和对照核查工作，开展草原承载力监测预警，有序推进全民所有草原资源资产有偿使用，编制草原资源资产负债表，促进草原实现休养生息。

2. 加大沟通协调。草原改革是生态文明体制改革的重要组成部分。省（区、市）草原行政主管部门要紧跟当前生态文明体制改革进展，结合当地草原自然资源保护利用现状，及时主动向省（区、市）政府汇报草原改革工作安排，确保与地方政府的各项生态文明体制改革举措“同部署、同协调、同实施、同监管”。积极对接发改、环保、国土等部门做好草原生态空间规划编制和划定、生态保护

红线划定工作，研究厘清草原资源用途管制边界，掌握各县域国土空间开发中涉及草原资源变化情况，加强草原生态空间向其他自然生态空间用途转换管理，探索研究草原生态环境损害评估和赔偿制度，建立动态台账，强化实时管控。

二、扎实开展草原资源清查

3. 加强组织领导。按照《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于创新政府配置资源方式的指导意见〉的通知》（中办发〔2016〕75号）及《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）中“全面开展公共资源清查”和“推进全民所有自然资源资产清查核算”的统一要求，开展草原资源清查工作是贯彻中央精神、全面深化改革的必要举措。各地要充分认识开展草原资源清查工作的重要性和必要性，制定草原资源清查方案，完善工作机制，明确和落实责任分工，加强组织协调，及时掌握研究和解决困难问题，按时保质完成草原清查工作，提高精细化管理水平，确保党中央、国务院生态文明体制改革的总体部署如期推进。

4. 摸清草原家底。围绕摸清草原“权属权责、面积分布、类型等级、利用现状、生态状况”等基础信息，各地应以县为单位组织开展草原自然资源清查，汇总并填写草原改革任务统计表（见附件1）。根据生态文明体制改革推进要求及草原资源管理现状，草原资源清查工作分两步走，今年在京津冀区域、长江经济带沿线各省（直辖市）所有县及全国268个牧区半牧区县（见附件2）率先开展；2018年完成全国所有县域草原清查工作。近期，《全国草地资源清查总体工作方案》将印发各地，请遵照执行。

三、严格落实依法治草

5. 落实草原管护制度。加快划定基本草原，规范工作程序，及时上图公告。建立健全省级禁牧和草畜平衡管理办法，明确违反禁牧规定和超载过牧行为的纠正和处罚措施。加强草原禁牧和草畜平衡制度落实情况监督检查，强化载畜量核定，完善禁牧和草畜平衡档案管理，推广草畜平衡实用技术，发展适度规模的舍饲圈养，因地制宜建植人工草地，降低天然草原放牧强度，促进草原资

源永续利用。开展草畜平衡达标县建设，创建一批草原利用合理、生产技术先进的典型达标县，加大对达标县的绩效考核奖励支持力度。加大草原火灾防控力度，全面整改存在的问题和薄弱环节。

6. 严格草原征占用管理。加强与国土资源管理部门的沟通协调，建立健全用地预审协商机制，做好建设项目征占用草原审核审批工作。对未批先建等违法占用草原的建设项目，一经发现，立即责令建设单位停工，依法进行立案调查；涉嫌犯罪的，及时移送司法机关处理。对越权审批、违反法定程序审批等造成草原资源严重破坏的，要按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》规定，及时向相关部门反映，依法追究审批机关和相关责任人的责任。已经发生的违法征占用草原的建设项目，应在违法行为依法受到处罚后，方可办理草原征占用审核审批手续。

7. 加大违法案件查处力度。推进基层草原监理机构和草原管护员队伍建设，加大草原执法监督力度。深入开展草原生态环境整治，着力解决草原生态环境保护面临的突出问题。采取更加有力的措施，始终保持打击破坏草原资源违法行为的高压态势，发现涉嫌犯罪的案件，及时移送司法机关追究刑事责任。加大对非法开垦草原、非法征占用草原等违法案件的查处力度，对典型案件进行跟踪督办和通报。加强与公安机关、检察院和法院的沟通协调，不断完善草原行政执法与刑事司法的衔接机制，共同打击破坏草原资源违法犯罪行为。

四、落实强牧惠牧政策

8. 深入实施新一轮草原补奖政策。严格按照《农业部办公厅财政部办公厅关于印发〈新一轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见（2016—2020年）〉的通知》要求，进一步加大工作力度，切实将政策落到实处。要强化资金管理，力争在10月底前将禁牧补助和草畜平衡奖励资金发放到户；用足用好绩效考核奖励资金，建立资金使用台账，切实推进草原生态改善和草原畜牧业转型升级。做好补奖信息系统数据录入、政策实施成效评估研究和绩效考核（见附件3）等工作，完成好年度绩效目标（见附件4），按时报送绩效考核奖励资金使用方案和补奖政策实施情况总结。

9. 推进草原重大生态保护工程建设。继续推进退牧还草、京津风沙源草原治理、退耕还林还草、西南岩溶地区石漠化草地治理、农牧交错带已垦草原治理试点、草原防火基础设施建设等工程的实施力度。加快实施进度，严格执行进度季报制度。加强工程项目基础数据采集，推进项目数字化管理系统建设。组织开展工程效益监测，定期形成工程效益评价报告。认真开展工程项目自查自验工作，总结经验模式、加大成果宣传，确保工程实施效果。

10. 加快推进现代草牧业发展。依托草原补奖政策绩效考核奖励和南方现代草地畜牧业推进行动等政策项目，深入推进草牧业试验试点。总结可复制可推广的典型经验模式，确定一批现代草牧业发展示范县，组织开展培训和交流活动。积极争取金融机构的信贷支持，推进草牧业领域政府和社会资本合作模式。充分发挥典型示范和辐射带动作用。鼓励和扶持新型经营主体打造优质品牌，延伸产业链，提升附加值，推动构建种养加结合、产供销一体、一二三产业融合的草牧业产业体系。推动国家牧草产业技术体系和草产业科技创新联盟建设，整合行业科技资源，形成推进现代草牧业发展的智库。组织专家和技术人员开展生产经营监测和实地指导，推进草牧业生产良种良法配套，总结推广优质高效生产经营模式，提高生产效率，保护草原生态，促进牧民增收。

- 附件：1. 草原改革任务统计表
2. 全国268个牧区半牧区县名单
3. 草原生态保护补助奖励实施情况绩效评价指标
4. 2017年草原生态保护补助奖励政策绩效目标

农业部

2017年2月28日

附件 1

草原改革任务统计表

填报单位（公章）：

填写日期：

序号	指标名称	单位	数值	说明
1	草原总面积	万亩		经清查并上图确认
1.1	其中：国有草原面积	万亩		
1.2	集体草原面积	万亩		
2	草原承包面积	万亩		
2.1	落实承包的国有草原面积	万亩		
2.2	落实承包的集体草原面积	万亩		
2.3	已纳入不动产统一确权登记的草原承包面积	万亩		
2.4	已纳入自然资源统一确权登记的草原承包面积	万亩		
3	国有农牧场的草原面积	万亩		依据《国务院关于全面所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》国发〔2016〕82号）中，建立国有草原资源有偿使用制度的要求落实
3.1	其中：已改制国有农牧场的草原面积	万亩		
4	国有草原向集体经济组织外流转的面积	万亩		依据《国务院关于全面所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）中，建立国有草原资源有偿使用制度的要求落实。已落实承包的国有草原向本村集体经济组织之外的单位或个人流转的面积
5	已公告基本草原面积	万亩		经县级以上人民政府公告，公告复印件需同时上报备案
5.1	完成技术划定但未公告的基本草原面积	万亩		经草原部门划定但未公告的基本草原面积
6	纳入生态保护红线草原面积	万亩		按照《中共中央办公厅 国务院办公厅关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（厅字〔2017〕2号）要求，2017年京津冀区域、长江经济带沿线各省需摸清该面积，2018年全国全面完成
7	纳入各类保护地草原面积	万亩		各类保护地指国家公园、世界自然和文化遗产地和各级自然保护区、风景名胜区、地质公园、湿地公园、森林公园、沙漠公园等
8	禁止开发区内的草原面积	万亩		对照省级主体功能区划，确定相应草原面积
9	限制开发区内的草原面积	万亩		
10	重点开发区内的草原面积	万亩		
11	优化开发区内的草原面积	万亩		
12	草原退化面积	万亩		依据《天然草地退化、沙化、盐渍化的分级指标》GB19377-2003 填报
12.1	其中：重度草原面积	万亩		

序号	指标名称	单位	数值	说明
12.2	中度草原面积	万亩		
12.3	轻度草原面积	万亩		
13	草原综合植被盖度	%		
14	超载率小于 10%的县及名称	个		超载率计算依据《天然草地合理载畜量的计算》(NY/T635-2002);县域名称在数值中一并填写
14.1	超载率小于 10%的草原面积	万亩		
15	超载率 10%-15%的县及名称	个		
15.1	超载率 10%-15%的草原面积	万亩		
16	超载率大于 15%的县及名称	个		
16.1	超载率大于 15%的草原面积	万亩		
17	年末草食家畜存栏数量	羊单位		羊单位折合见《天然草地合理载畜量的计算》(NY/T635-2002)

备注：本表格涉及时间截止到 2017 年 10 月 31 日。填写汇总后随各省（区、市）草地资源清查报告上报。

附件 2

全国 268 个牧区半牧区县名单

省（区）	牧区县	半牧区县
河 北	无	沽源县、张北县、康保县、尚义县、围场县、丰宁县
山 西	无	右玉县
内 蒙 古	达茂旗、阿鲁科尔沁旗、巴林右旗、鄂托克旗、乌审旗、杭锦旗、鄂托克前旗、新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗、陈巴尔虎旗、鄂温克旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、阿巴嘎旗、锡林浩特市、苏尼特左旗、苏尼特右旗、镶黄旗、正镶白旗、正蓝旗、东乌珠穆沁旗、西乌珠穆沁旗、阿拉善左旗、阿拉善右旗、额济纳旗	巴林左旗、翁牛特旗、克什克腾旗、林西县、敖汉旗、科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、扎鲁特旗、开鲁县、奈曼旗、库伦旗、东胜区、准格尔旗、达拉特旗、伊金霍洛旗、阿荣旗、莫力达瓦旗、扎兰屯市、乌拉特前旗、磴口县、察哈尔右翼中旗、察哈尔右翼后旗、四子王旗、科尔沁右翼中旗、科尔沁右翼前旗、突泉县、扎赉特旗、太仆寺旗
辽 宁	无	康平县、彰武县、阜新县、北票市、建平县、喀喇沁左翼县
吉 林	无	双辽市、前郭县、乾安县、长岭县、镇赉县、大安市、洮南市、通榆县
黑 龙 江	杜尔伯特县	龙江县、甘南县、富裕县、泰来县、虎林市、肇源县、肇州县、林甸县、同江市、兰西县、肇东市、青冈县、明水县、安达市
四 川	阿坝县、若尔盖县、红原县、壤塘县、石渠县、色达县、德格县、白玉县、甘孜县、炉霍县、道孚县、稻城县、理塘县、昭觉县、普格县	马尔康县、黑水县、九寨沟县、茂县、汶川县、理县、小金县、金川县、松潘县、康定县、新龙县、泸定县、丹巴县、九龙县、雅江县、乡城县、巴塘县、得荣县、盐源县、木里县、西昌市、德昌县、会理县、冕宁县、

省（区）	牧区县	半牧区县
		越西县、雷波县、喜德县、甘洛县、布拖县、金阳县、美姑县、宁南县、会东县
云 南	无	德钦县、维西县、香格里拉县
西 藏	当雄县、仲巴县、萨嘎县、那曲县、嘉黎县、聂荣县、安多县、申扎县、班戈县、巴青县、尼玛县、革吉县、改则县、措勤县	林周县、昌都县、江达县、贡觉县、类乌齐县、丁青县、察雅县、八宿县、曲松县、措美县、错那县、浪卡子县、谢通门县、康马县、亚东县、昂仁县、岗巴县、比如县、索县、普兰县、札达县、噶尔县、日土县、工布江达县
甘 肃	天祝县、肃南县、肃北县、阿克塞县、玛曲县、碌曲县、夏河县、合作市	永登县、永昌县、靖远县、民勤县、山丹县、瓜州县、环县、华池县、漳县、岷县、卓尼县、迭部县
青 海	海晏县、刚察县、祁连县、泽库县、河南县、共和县、同德县、兴海县、贵南县、班玛县、久治县、玛沁县、甘德县、达日县、玛多县、玉树县、称多县、杂多县、治多县、曲麻莱县、囊谦县、天峻县、乌兰县、都兰县、格尔木市、德令哈市	门源县、尖扎县、同仁县、贵德县
宁 夏	盐池县	同心县、海原县
新 疆	木垒县、温泉县、阿合奇县、乌恰县、塔什库尔干县、新源县、昭苏县、特克斯县、托里县、裕民县、和布克赛尔县、阿勒泰市、布尔津县、哈巴河县、富蕴县、青河县、福海县、吉木乃县	乌鲁木齐县、哈密市、巴里坤县、伊吾县、奇台县、博乐市、精河县、尉犁县、和静县、和硕县、且末县、温宿县、沙雅县、阿克陶县、民丰县、尼勒克县、巩留县、塔城市、额敏县

附件 3

草原生态保护补助奖励实施情况绩效评价指标

序号	评价指标		具体内容
1	基 础 工 作	省级拨付中央财政资金情况	省级拨付资金的文件名称、文号、时间，每次拨付资金额度，已拨付资金占全部资金的比例
2		省级实施方案制定情况	制定时间、文件名称、文号
3		草原承包经营制度落实情况	共落实草原承包面积，占草原面积的比例
4		基本草原划定情况	已划定为基本草原的草原面积，占纳入补奖政策草原面积的比例
5		执法监督情况	草原执法监管部门的工作开展情况，违法案件查处及统计数据报送情况

6	电子档案录入管理情况	牧户（5 省为资金发放对象）基础信息录入	基础信息录入数与计划数及百分比，承包证照片已上传数与应上传数及百分比	
7		资金发放情况录入	到户（5 省为资金发放对象）资金录入数与应发数及百分比	
8		村级管理员情况		现有村级草管员人数、经费来源等情况
9		禁牧和草畜平衡任务资金落实情况	草原禁牧和草畜平衡管理制度制定情况	草原禁牧和草畜平衡管理制度制定时间、文件名称、文号
10	禁牧草原定位上图情况		禁牧草原定位上图面积，占全部禁牧草原面积的比例	
11	实现禁牧和草畜平衡的草原所占比例		实现禁牧和草畜平衡的草原面积占计划面积的比例	
12	禁牧补助和草畜平衡奖励资金发放比例		禁牧补助和草畜平衡奖励资金发放比例	
13	实施成效	现代草原畜牧业发展情况	牛羊肉生产情况	牛羊肉合计产量，较上年增加比例
14			规模化养殖情况	牛羊规模化养殖比重（50 头牛或 100 只羊，折合成羊单位），较上年增加情况
15			舍饲和基础设施建设情况	牛羊舍饲率（折合成羊单位计算）较上年增加情况，新建基础设施情况（楼堂馆所除外）
16		草原监测及生态改善情况	监测样地任务完成情况	监测样地数量达标情况
17			入户调查任务完成情况	走访牧户数量达标情况
18			草原植被盖度改善情况	农业部门监测统计植被盖度改善情况
19			草原植被高度改善情况	农业部门监测统计植被盖度改善情况
20			草原产草量提高情况	农业部门监测统计植被盖度改善情况
21		政策效应	可持续影响	牧民自觉保护草原生态环境的意识是否提高
22			牧民满意度	牧民对政策实施效果的满意程度
23	其他	重大违规违纪		
24		一般违规违纪		

2017 年草原生态保护补助奖励政策绩效目标

序号	省区	指标及指标值							
		项目区天然草原鲜草产量	禁牧面积	草畜平衡面积	补奖资金发放到位时间	项目区牧民户均政策性收入	项目区草原植被综合盖度	促进草原畜牧业可持续发展	牧民满意度
1	河北	2000 万吨以上	1747.3 万亩		10 月前		降水量不低于上年的情况下达到 70%以上	中长期	≥95%
2	山西	400 万吨以上	78 万亩		10 月前		降水量不低于上年的情况下达到 70%以上	中长期	≥95%
3	内蒙古	1.8 亿吨以上	40490 万亩	61510 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 43%以上	中长期	≥95%
4	辽宁	1500 万吨以上	507.4 万亩		10 月前		降水量不低于上年的情况下达到 60%以上	中长期	≥95%
5	吉林	1500 万吨以上	771.1 万亩		10 月前		降水量不低于上年的情况下达到 70%以上	中长期	≥95%
6	黑龙江	3000 万吨以上	1256.6 万亩		10 月前		降水量不低于上年的情况下达到 65%以上	中长期	≥95%
7	四川	8000 万吨以上	7000 万亩	14200 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 80%以上	中长期	≥95%
8	云南	4500 万吨以上	2731 万亩	15069 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 85%以上	中长期	≥95%
9	西藏	8000 万吨以上	12938 万亩	76462 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 42%以上	中长期	≥95%
10	甘肃	4000 万吨以上	10000 万亩	14100 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 48%以上	中长期	≥95%
11	青海	8000 万吨以上	24547 万亩	22888 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 53%以上	中长期	≥95%
12	宁夏	400 万吨以上	2599 万亩		10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 50%以上	中长期	≥95%
13	新疆	8000 万吨以上	15000 万亩	54090 万亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于上年的情况下达到 38%以上	中长期	≥95%

14	兵团		885 万亩	2182 万 亩	10 月前	达到 1500 元以上	降水量不低于 上年的情况下 达到 38%以上	中长期	≥95%
15	农垦		98.2 万亩		10 月前		降水量不低于 上年的情况下 达到 65%以上	中长期	≥95%