

西宁市人民政府办公室文件

宁政办〔2025〕2号

西宁市人民政府办公室 关于印发西宁市草畜平衡监管实施细则的通知

各县、区人民政府，市政府各局、委、办，西宁国家级经济技术开发区（青海国家高新技术产业开发区）管委会及各园区管委会：

《西宁市草畜平衡监管实施细则》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

西宁市人民政府办公室

2025年1月22日

（此件公开发布）

西宁市草畜平衡监管实施细则

第一条 为落实草畜平衡制度，合理利用草原资源，维护和改善草原生态环境，促进草原畜牧业可持续发展，全面贯彻落实国家草原生态保护补助奖励政策，加强全市草畜平衡管理，保护草原生态环境，依据《中华人民共和国草原法》《青海省人民政府办公厅关于印发加强禁牧和草畜平衡工作若干措施的通知》等有关法律文件，结合西宁市实际，制定本细则。

第二条 西宁市行政区域内草原禁牧和草畜平衡管理工作适用本细则。

第三条 本细则所称禁牧，是指在设定的草原禁牧区域内，在一定期限内禁止放牧利用的草原保护措施。草畜平衡，是指为保持草原生态系统良性循环，在一定时间内，草原承包经营者通过草原和其他途径获取的可利用饲草饲料总量与其饲养的牲畜所需的饲草饲料量保持动态平衡；或者一定时间内，草原承包经营者饲养的牲畜与其承包经营的草原承载力相适宜，呈现出草原生态保持稳定或者趋向良性发展的动态状况。

第四条 各县（区）人民政府是落实草畜平衡制度的责任主体，各县（区）人民政府主要负责人是本辖区内草畜平衡工作的第一责任人，对于辖区内草畜平衡工作负有领导责任；分管领导为直接责任人，对于本辖区内草畜平衡工作负有直接领导责任。

乡（镇）人民政府、村民委员会协助县（区）人民政府做好草畜平衡工作。村民委员会将草畜平衡作为村规民约的重要内容，鼓励村民开展自我监督、自我管理，乡（镇）人民政府应当对其开展工作提供必要的条件。

第五条 建立联席会议制度，加强市级林草、农业农村、调查队、财政、自然资源等部门的协调联动，按照工作职责，加强沟通配合，共同做好禁牧和草畜平衡监管工作。林草部门负责对禁牧和草畜平衡制度落实情况进行监督检查、业务指导。农业农村部门指导做好草原畜牧业生产、加快畜牧业转型升级。国家统计局西宁调查队会同农业农村、林草等部门做好饲草料生产和牲畜存栏量等数据的统计工作。财政部门加强资金监管，提高资金使用效益。自然资源部门做好草原资源的调查、监测工作。

第六条 县（区）林业草原主管部门负责本县（区）行政区域内禁牧和草畜平衡的监督管理工作。会同农业农村、调查队，依据草原面积、草原生产力、放牧时间、补饲等指标核定年度理论载畜量。加强草畜平衡工作的宣传教育，普及草畜平衡知识，推广划区轮牧和草畜平衡技术，科学保护、合理利用草原资源。协助财政、农业农村部门建立草原生态保护补助奖励政策绩效考核制度，加强对禁牧和草畜平衡制度落实情况的监督检查、业务

指导。

县（区）农业农村部门负责放牧牲畜的日常监管，为舍饲圈养、牲畜品种引进改良提供技术指导和推广服务，会同林业和草原行政主管部门核定年度理论载畜量，确定草原生态保护补助奖励标准、办法，制定相关标准、流转规范、经营利用方案，政策宣传等，建立草原生态保护补助奖励资金发放台账，做好统筹补饲工作，加强对放牧牲畜的管理，推进草原畜牧业转型升级和产业发展。

国家统计局县级调查队应当为草原载畜量核定提供数据依据，支撑核定工作。

县（区）财政部门应当健全草原生态保护补助奖励资金管理和政策绩效考核制度，规范资金使用和管理。

县（区）自然资源、生态环境、审计等部门应当在各自职责范围内将禁牧和草畜平衡工作纳入监督范围。

各自然保护地管理机构，在保护范围内落实禁牧和草畜平衡监督管理工作。

第七条 县（区）级人民政府是草原禁牧和草畜平衡区划定的实施主体，应组织林草、农业农村、乡（镇）人民政府及村民委员会等单位联合开展禁牧和草畜平衡区划定工作。以草原承包

为基础，科学划定禁牧和草畜平衡区。自然保护区核心区草原，严重退化（沙化）草原划为禁牧区。禁牧区以外的草原划为草畜平衡区。禁牧和草畜平衡区的划定要做到四至边界明确、权属明确、生态现状明确、监管责任明确“四个明确”，并实行矢量化上图，数字化管理。划定结果由县（区）级人民政府在县、乡、村三级进行公示。

禁牧和草畜平衡区管理的实施期限为5年。期满后，县（区）级人民政府依据草原生态恢复成效评估成果进行调整。

第八条 由县（区）级人民政府发布禁牧令，对禁牧区的草原实行禁止放牧利用保护措施。禁牧区草原植被恢复较好、具备刈割利用条件的，由各县（区）林业草原主管部门会同农业农村部门编制刈割利用方案，经市级林草部门论证评估，报省级林草部门备案后组织实施。对草畜平衡区的草原，根据核定的理论载畜量科学合理放牧利用，不得超载过牧，并积极推行休牧、轮牧等合理利用方式。

对自然保护区核心区草原，在严格落实草畜平衡制度的前提下，科学确定原住居民生活必需的放牧面积和区域，允许适度放牧。

第九条 各县（区）林业草原主管部门应与各乡（镇）人民政府充分配合，强化工作落实；各乡（镇）人民政府应当配备专

职人员，划定管护责任区，切实发挥草管员的管护作用，实行网格化管理。草管员负责对所管护的区域开展巡查，监督管理农牧户履行草畜平衡责任落实情况，并将偷牧、超载放牧、破坏草原等行为及时上报乡（镇）人民政府及县（区）林业草原主管部门。草管员应当履行下列职责：

（一）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，督促落实草畜平衡制度；

（二）及时制止、举报违反禁牧和草畜平衡休牧制度及其他破坏草原植被的违法行为；

（三）及时报告、处理生态修复工程破坏草原及火情和鼠害、虫害等自然、生物灾害情况；

（四）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。

第十条 各县（区）林业草原主管部门加大草原修复治理力度，加快退化草原植被恢复。对黑土滩和沙化等重度退化草原，采取鼠害防控、人工种草、禁牧封育等措施恢复草原植被，促进草原生态正向演替。对中度退化草原，采取休牧轮牧、免耕补播、飞播种草等措施，促进草原植被恢复。对轻度退化草原，采取划破草皮、松土施肥等措施，稳定和提升草原综合服务功能。建立

健全后期管护机制，确保持续发挥生态修复成效。在有条件的地区，推广高效节水灌溉等草地改良技术，提升草原改良效果和产出能力。

第十一条 各县（区）人民政府建立草畜平衡举报制度，公布举报电话、设立举报信箱，受理偷牧和牲畜超载放牧以及工作人员执法不力、不公、渎职等举报案件。

第十二条 各县（区）人民政府对草畜平衡管理工作突出、成效显著的单位和个人给予表彰。

第十三条 各乡（镇）人民政府督促指导辖区各村充分运用“四权四制”和“村规民约”，引导农牧民保护草原植被，严格执行禁牧和草畜平衡制度，改善草原生态环境。

第十四条 各县（区）林业草原主管部门应当会同同级相关部门根据省林业和草原行政主管部门公布的草原载畜量核算标准，结合草原面积、草地生产能力、气候因素及动态监测结果等，核定年度理论载畜量，经市级林草、农业农村部门审核同意，将核定的载畜量落实到户，开展村级公示，作为落实草畜平衡的监管依据。县（区）级核定的年度理论载畜量不超过省级核定理论载畜量的10%。各级人民政府采取有效措施，合理开展超载牲畜核减工作，并落实到户（生产经营单元）。如遇重大自然灾害，

可对当年具体载畜量作出适当调整。

第十五条 各县（区）人民政府应当与乡（镇）人民政府签订草畜平衡目标任务书。

县（区）林业草原主管部门应当与草原承包经营者或者草原使用者签订草畜平衡责任书。草畜平衡责任书，载明以下事项：

（一）草原现状：包括草原四至界线、面积、类型、等级，草原退化面积及程度；

（二）现有的牲畜种类和数量；

（三）核定的草原载畜量；

（四）实现草畜平衡的主要措施；

（五）草原承包经营者或者草原使用者的责任；

（六）责任书的有效期限；

（七）其他有关事项。

各县（区）林业草原主管部门应当建立健全草畜平衡管理档案。

第十六条 各县（区）林业草原主管部门进一步明确本区域综合执法部门的草原行政执法职责，开展行政执法人员培训，提高行政执法水平。加大对禁牧和草畜平衡制度落实情况的执法监督，定期开展禁牧区执法检查，依法查处草畜平衡区超载过牧等违法行为。及时发现制止违规放牧、偷牧等行为。

自然资源、林草部门运用现代化、信息化、智能化技术手段，健全完善禁牧和草畜平衡监测评价技术和标准体系，科学精准开展草原监测评估，定期发布草原监测评估报告，支撑禁牧和草畜平衡管理。

第十七条 草原承包经营者或者草原使用者应当合理利用草原，不得超载放牧。

草原承包经营者或者草原使用者应当采取人工补饲、舍饲圈养、加快牲畜出栏、优化畜群结构等措施，保持草畜平衡。

第十八条 天然草原牧草产量依据《青海省天然草地合理载畜量计算标准》和《青海省草地资源调查技术规程》每年测定一次，并依据测定结果核定载畜量。草畜平衡评价标准为草畜平衡指数（实际载畜量与理论载畜量的比值） $\leq 10\%$ 。

第十九条 县（区）人民政府应当每年组织以同级林草部门、农业农村部门及乡镇为主体的检查组对草畜平衡情况进行抽查，抽查的主要内容包括：

（一）测定和评估天然草原的利用状况；

（二）测算饲草饲料总量，即当年天然草原、人工草地和饲草饲料基地以及其他来源的饲草饲料数量之和；

（三）核查牲畜数量。

对于检查过程中发现的超载放牧情况，由县（区）林草部门、农业农村部门和乡（镇）共同下达“责令限期改正通知单”，由乡（镇）负责监督检查，并在规定时限内将村委会监督、乡（镇）确认后的整改证明上报至县（区）林草部门和农业农村部门。

第二十条 市级林草、农业农村、财政部门组成联合检查组按年度对各县（区）落实禁牧和草畜平衡工作情况进行检查，核查内容包括：

1. 草原禁牧任务落实。调查牧户对禁牧范围是否清晰，禁牧区是否有放牧情况，主管单位禁牧工作安排部署及检查监督情况。

2. 草畜平衡任务落实。核定草畜平衡区合理载畜量并分解落实到户情况，载畜量在乡村公示情况，定期核查草畜平衡区载畜量情况，调查牧户对草畜平衡范围是否清晰，草畜平衡区是否有超载过牧情况，主管单位草畜平衡工作安排部署及检查监督情况。

第二十一条 县（区）农业农村部门应当会同林草部门和财政部门按照国家 and 省市有关规定制定禁牧和草畜平衡补助标准，依据市级核查结果及时向落实草畜平衡、禁牧制度的草原承包经营者发放草原生态保护补助奖励资金。

县（区）级审计部门应当依法加强对草原生态保护补助奖励资金使用情况的监督，做到专款专用，任何组织和个人不得截留

挪用。

乡（镇）人民政府应当以村为单位对草原生态保护补助奖励资金发放情况进行公示，公示时间不少于7日。公示的内容包括农牧民户主姓名、承包草原面积、禁牧和草畜平衡补助面积、草原生态保护补助奖励标准和金额等。

第二十二条 各县（区）人民政府应当引导、鼓励、支持农牧民加入专业合作社，不断提高农牧业规范化程度，多渠道增加饲草、加快牲畜出栏，达到草畜平衡目标。

第二十三条 各级人民政府要加强对落实草畜平衡制度相关机构和工作人员的监督管理。落实草畜平衡制度的工作人员要忠于职守、秉公执法。对工作人员玩忽职守、滥用职权、不依法履行监督管理职责或发现违法行为不予以查处、制止，徇私舞弊，造成严重后果的，要给予行政处分；构成犯罪的，要依法追究刑事责任。

第二十四条 本细则自印发之日起施行。

抄送：市委办公室、市人大常委会办公室、市政协办公室，市纪委办公室，
市委各部委，市法院，市检察院，西宁警备区、武警西宁支队。
各群众团体、民主党派、新闻单位。
分管副市长，分管副秘书长。

西宁市人民政府办公室

2025 年 1 月 22 日印发
