

鄂托克前旗禁止非法开垦 林地、草原实施方案

为深入贯彻党的十九大精神和乡村振兴战略，认真落实习近平总书记提出的“山水林田湖草是一个生命共同体”理念，依据《草原法》《森林法》等有关法律法规，切实加大对非法开垦林地、草原的监督管护力度，扎实推进生态文明建设。结合我旗实际，制定本实施方案。

一、禁止非法开垦林地、草原的重要性和紧迫性

林地、草原是我国面积最大的绿色生态屏障，是生态文明建设的主阵地，也是农牧民赖以生存的基本生产资料，在经济社会发展和生态环境建设中具有不可替代的重要地位和作用。党的十九大提出了“加快生态文明体制改革、建设美丽中国”的目标、任务、举措，进一步昭示了以习近平同志为核心的党中央加强生态文明建设的意志和决心。乡村振兴战略提出了“推进乡村绿色发展，打造人与自然和谐共生发展新格局”，良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富，必须尊重自然、顺应自然、保护自然，加大乱垦、乱牧、乱采治理力度。农业部 2018 年畜牧业工作要点提出开展草原执法检查“绿剑行动”，建立重点案件挂牌督办和约谈机制，严厉打击破坏草原资源的违法行为。鄂托克前旗第十届人民代表大会和旗委九届八次全会暨全旗经济工作会议上提出严禁违法开荒扩灌、新增水浇地，严厉打击毁林毁草等违法行为，强化农牧水务综合执法和多部门联动执法，形成执法合力，

持续改善生态环境。全旗综合行政执法改革调度会上，针对综合行政执法改革工作中存在的问题，逐项明确责任，要求各镇、相关部门从讲政治、讲大局、讲担当的高度出发，主动担责、积极作为，保持从严打击违法行为的高压态势，确保改革顺利推进，工作平稳接续。

近年来，受农村牧区返乡农牧民增多、农产品价格上涨等多方面因素影响，我旗个别地区非法开垦草原林地案件多发频发、屡禁不止，对草原林地生态环境造成严重破坏。特别在秋收后、春季播种前是全旗非法开垦草原林地案件的高发期。从实际调研、执法情况来看，各镇和行业部门管理还依然不够严格，执法和处罚力度还不够，警示教育力度薄弱，部门间协同配合作用还不到位，个别镇和部门对草原保护的重要性和草原破坏的严重性认识不足等。这些问题如不尽快制止和纠正，不仅会加剧草原生态环境的恶化，阻碍草原生态综合治理的进程，而且会直接影响我旗建设物质充裕、精神富有、生态文明、秩序良好、风清气正的大美鄂前旗目标的实现。

我旗属中温带暖型半干旱、干旱大陆性气候，生态环境相对脆弱，一旦破坏很难恢复。各镇、各相关部门要从讲大局、讲政治的高度重视生态保护工作，坚守红线意识，进一步提高保护林地草原对维护生态安全和实现全面建设小康社会目标重要性的认识，提高对当前生态环境恶化严峻形势的认识。要采取最严厉的措施，坚决制止和纠正以牺牲林地草原生态环境为代价换取短期经济增长的行为。要全面加强林地草原生态保护，绝不能因近

年来我旗生态有所好转而松动，坚决遏制非法开垦林地草原事件，坚定不移地走生态恢复、生产发展、生活改善相统一的林地草原可持续利用之路，让农村成为安居乐业的美丽家园。

二、责任划分

各责任单位按照职责分工，协同推进禁垦各项工作，具体职责如下。

（一）主体责任。各镇主要领导是严禁非法开垦土地的第一责任人，绝不能对非法开垦行为放任自流、任其所为、不闻不问，要肩负责任，主动作为，处理好执法体制改革过渡期出现的监管空白，加大巡查力度，发现一起，处置一起，杜绝非法开垦土地的行为。嘎查村“两委”是辖区的第一管理人，不能当局外人、旁观者，绝不允许对非法开垦行为放任不管，要树立生态管护和带头意识，加大对毁林、毁草处罚的宣传，引导广大农牧民自觉守法。要强化管理职责，对非法开垦行为及时制止，并第一时间上报镇、旗两级草原、林业管理部门。

（二）部门职责。旗农牧（农牧和水务执法局）、林业（森林公安局）、水务、国土、公安、司法、检察、法院等有关部门要严格履行职责，积极开展禁垦工作联合执法检查，本着有法必依、执法必严、违法必究的原则，加大检查打击力度，严厉查处非法开垦林地草原、乱砍盗伐等违法违规行为。

旗农牧业局、水务局、农牧和水务执法局、林业局、森林公安局和各镇综合执法局依据相关法律法规，坚持铁腕执法，决不姑息迁就，依法构筑起强有力的约束机制。要进一步加大巡查力

度，采取联合检查、蹲点督查、不定期督查、夜查等多种措施，对非法开垦土地行为，依法予以严厉打击，责令对非法开垦的土地限期进行植被恢复，并组织验收，构成犯罪的，移交司法机关。要加强与司法机关的工作衔接，建立与公安、检察、法院信息共享、案情通报、案件移送制度。要加大水行政执法检查力度，对无相关资质的境内作业打井队，要依据相关法律法规予以严肃处理。

水务局尽快制定地下水采掘责任机制，坚决实行“关井压田”，逐步实现采补平衡。严格按照取用地下水凿井审批程序，对用水户建设机电井取用水实行联动机制，嘎查（村）、镇、农牧、林业认真出具审查意见，水务部门审批，规范农牧业取用水行为。

国土局实施土地用途管制，加大对耕地、基本农田保护巡查和卫片执法力度，打击各类违法用地行为，严肃查处破坏基本农田的违法行为。

公安局全力协助农牧和水务执法局、各镇综合执法局查办开垦案件，履行刑事立案及侦查职责，为综合执法部门提供执法保障，对以暴力、威胁等手段阻挠综合行政执法的行为，要依法严肃处理；构成犯罪的，要追究刑事责任。

司法局与林业草原部门有效沟通、互通信息，重点监管社区矫正人员禁止令执行情况，做好司法教育宣传工作。

旗法院、检察院对进入诉讼渠道的案件依照相关程序和时限予以审理，依法打击破坏耕地、草原和林地的违法犯罪行为做出

相应处罚，形成震慑。

各镇、发改、农牧、草原、林业、水务、农发、农电、供销等部门在农牧业项目分配和审查办理中，要依据职能职责，严格把关，不得推诿扯皮，推脱责任，凡是非法开垦的土地一律不得给予项目支持。农电部门不准对非法开垦的土地上动力电。对于无人工草地（含水浇地）的农牧户申请开发建设人工草地时，严格按照《鄂托克前旗草原保护建设利用规划人工草地建设实施细则》（鄂前政办发〔2015〕77号）的条件与要求执行。

三、具体措施

（一）**严肃责任追究**。旗人民政府对禁垦工作实行目标管理，纳入旗对镇年度考核。旗委、政府督查室会同相关部门对我旗禁止非法开垦工作不定期督查，编发督查通报。旗监察委、旗委组织部对禁垦工作力度小、措施不力，半年内被警告三次或全年累计警告五次的镇和部门，将追究主要领导和分管领导责任，取消领导班子当年评选实绩突出班子资格，取消主要领导和分管领导当年评优资格。对渎职、失职，工作开展不力、重视不够、情节严重的镇和部门主要领导及嘎查“两委”，启动问责程序，严肃追究相关责任人责任。对禁垦执法部门及工作人员出现的玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、执法不严、处理不公、吃拿卡要等现象，一经发现，将进行全旗通报批评，并按有关规定对相关责任人给予行政处分，构成犯罪的，移交司法机关，依法追究刑事责任。

（二）**依法依规处罚**。根据《草原法》《土地管理法》《水

《水土保持法》《森林法》《森林法实施条例》《防沙治沙法》《水土保持法实施条例》《自然保护区条例》《最高人民法院关于审理破坏林地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》《内蒙古自治区草原管理条例》《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》、《内蒙古自治区基本草原保护条例》《内蒙古自治区退耕还林（草）工程管理办法》《内蒙古自治区禁牧和草畜平衡监督管理办法》等法律法规，对非法占用并毁坏林地的和非法开垦草原、改变占用草原用途的，按照毁坏程度或者数量，给予行政处罚；属于“数量较大，造成林地草原大量毁坏的”，应当移交司法机关追究刑事责任。

（三）刑事案件移送。旗人民法院、人民检察院、公安局、司法局、农牧业局、林业局、国土局、森林公安局、农牧和水务执法局等多部门密切配合，进一步完善林业草原行政执法与刑事司法衔接机制，全力开展禁垦监管和执法工作，严厉打击开垦违法犯罪行为，对应当追究刑事责任的，农牧和水务执法局、森林公安局按照相应程序，依法依规移送旗公安局、检察院、法院依法办理，共同打击破坏林地草原资源违法犯罪行为。

四、保障措施

（一）加强领导、全面落实。禁垦工作实行旗级领导包镇、旗直部门包村分级负责制。各镇要组织召开专题会议，成立相关工作领导机构，各镇与嘎查村、嘎查村与农牧户签订禁垦责任状。充分调动执法队、嘎查“两委”、护林员、管护员、网格员等人

员力量，督促检查本辖区内的禁垦工作，按规定的时间节点和划分的区域，加大巡查力度，做好信息上报工作。

（二）协同配合、形成合力。各镇要主动出击，协调抓总。各镇、旗公安、农牧、林业、司法、森林、农牧和水务执法部门要树立大局意识，对非法开垦行为不推、不拖，相互配合，加强防控会商、信息沟通和措施联动，形成工作合力。

（三）加大宣传、转变观念。各镇、林业、农牧、新闻中心等有关部门要充分利用电视、报纸、微信、微博、短信等平台，广泛宣传《草原法》《森林法》等法律法规。旗林业局、农牧业局负责制定明白卡等相关通俗易懂的宣传资料，各镇、各包村部门通过走村入户、集中宣讲等形式进行宣传讲解；旗农牧业局、各镇深入实施“稳粮优经扩饲”行动，鼓励农牧民发展小拱棚蔬菜种植和优质牧草种植，发展葡萄等经济林建设；旗新闻中心牵头，林业局、农牧业局、公安局、检察院、法院配合，坚持正面宣传与反面教育相结合，制作禁垦法律科普视频和反面典型案例警示教育片，形成正面引导和反面警示震慑的禁垦氛围，努力做到家喻户晓，人人皆知，赢得农牧民对此项工作的理解和支持。