

安多县草场承包经营权流转试点 工作实施方案的意见 (2025-2026 年)

为贯彻落实好习近平生态文明思想和“绿水青山就是金山银山”的发展理念，认真落实《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国草原法》《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》《西藏自治区第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案(2021-2025 年)》等法律法规和政策。根据 12 月 5 日那曲市保障草畜平衡调研工作座谈会以及 1 月 3 日召开的安多县 2025 年草场承包经营权流转工作推进会精神，结合我县草场流转工作实际，制定如下实施方案。

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，深入贯彻党的二十大、二十届二中、三中全会精神，中央第七次西藏工作座谈会精神，全面贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，贯彻落实习近平生态文明思想、习近平总书记在视察西藏时的重要讲话精神和自治区第十次党代会和十届区党委、二届市委历次全会精神，完整、准确、全面、贯彻新发展理念，紧紧围绕“四件大事”，促进草原生态改善，坚持生态优先、绿色发展的总原则。以实现更加充分的草畜平衡为核心，以激发资源要素解决草畜矛盾为目标，以发展适

度规模经营，实现可持续发展为宗旨。结合养殖需求规范草场流转，引导牧民有序转让闲置草场，合理调整禁牧面积，实现草场资源合理利用，为我县培育新型牧业经营主体、保障畜产品有效供给、发展多种形式适度规模经营、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化提供有力支撑。

（二）目标任务。通过草原承包经营权转让、草原经营权流转、调整禁牧等方式，逐步建立合法规范、流转顺畅、权益保障的草场流转机制，着力解决南北部乡镇草场资源要素不均衡、退化区域休牧养草，新型经营主体发展受限、生产经营无法扩大等系列问题，推动实现草场资源有效利用、生态保护与畜牧养殖融合发展、牧民增收渠道进一步拓宽、牧民财产性收入显著提高等目的。

（三）工作原则。一是**坚持党的全面领导**。始终坚持牧区基层党组织的领导核心地位不动摇，紧紧围绕巩固党在牧区的执政基础来谋划和推进草场流转工作，确保草场流转工作沿着正确政治道路依法依规进行。二是**把握正确政策方向**。充分发挥农村集体经济组织在草场资源配置中的决定性作用和引领作用，明确农村集体经济组织市场主体地位，把实现好、维护好、发展好广大牧民群众的根本利益作为草场流转工作的出发点和落脚点，持续促进牧民增收致富。三是**严守法律法规底线**。草场流转工作要在草场归国家和集体所有、牧区家庭联产承包经营地位不动摇的前提下进行，坚持牧民权益不受损，坚持公开、公平、公正原则，

严格依法依规推进，妥善处理好各方利益，坚决维护牧区稳定。**四是尊重牧民群众意愿。**把选择权交给牧民群众，不搞强迫命令，不搞一刀切，坚持民主参与、民主决策，公开草场流转内容、程序、方式和结果，充分保障牧民群众知情权、参与权、表达权、监督权，确保牧民群众始终是草场流转工作的参与者和受益者。任何组织和个人不得强迫或者阻碍草场流转工作，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴承包方的草场流转收益。**五是因地制宜有序推进。**要依据不同草场使用情况分类实施，根据草场资源占有的不同类型和特点统筹安排草场流转方式，坚持村内流转先行、乡镇内部流转接续、最后跨乡镇整合，稳慎开展、有序推进。

二、草场流转工作的政策法规依据

（一）《中华人民共和国农村土地承包法》第十七条，承包方享有下列权利：依法互换、转让土地承包经营权。第二十七条，承包期内，承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方，也可以鼓励其流转土地经营权。第三十四条，经发包方同意，承包方可以将全部或者部分的土地承包经营权转让给本集体经济组织的其他农户，由该农户同发包方确立新的承包关系，原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。第三十五条，土地承包经营权互换、转让的，当事人可以向登记机构申请登记。未经登记，不得对抗善意第三人。

（二）《中华人民共和国草原法》第十三条，在草原承包经营

期内，不得对承包经营者使用的草原进行调整。个别确需适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村（牧）民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村（牧）民代表的同意，并报乡镇人民政府和县级人民政府草原行政主管部门批准。集体所有的草原或者依法确定给集体经济组织使用的国家所有的草原由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经本集体经济组织成员的村（牧）民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村（牧）民代表的同意，并报乡镇人民政府批准。第十五条，草原承包经营权受法律保护，可以按照自愿、有偿的原则依法转让。草原承包经营权转让的受让方必须具有从事畜牧业生产的能力，并应当履行保护、建设和按照承包合同约定的用途合理利用草原的义务。草原承包经营权转让应当经发包方同意。承包方与受让方在转让合同中约定的转让期限，不得超过原承包合同剩余的期限。

（三）《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法（2022年12月9日修订）》第十八条，草原承包经营权可以按照平等、自愿、有偿的原则依法转让。转让草原承包经营权，不得改变草原的用途；同等条件下，应当优先在草原所有权单位内部转让，或者按行政区域管辖就近转让。

（四）《西藏自治区第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案（2021-2025年）》中“实施草原生态保护补助奖励政策，以草原承包经营权证为依据落实政策。”“禁牧区封育5年为一个补助

周期，禁牧期满后根据草原生态恢复情况，继续实施禁牧或者转入草畜平衡放牧管理、科学有序利用。”等相关内容。

综上，承包草场在平等、自愿、有偿的条件下，经村集体三分之二以上成员同意，报乡镇及县林草部门、自然资源部门审批，可进行转让。履行相关法定程序的草场流转，可落实草原生态保护补助奖励政策。

三、草场流转工作的重大意义及安多县基本情况

草场流转工作是涉及牧区基本经营制度和基本经济制度的一件大事，是新形势下完善牧区生产关系的重大举措，是安多全面深化牧区改革的重大部署，是实现生态安多、绿色安多和更加充分草畜平衡的必然要求，是实现可持续发展，增加牧民群众收入的重大举措。推进草场流转工作，对保护安多草原生态，盘活牧区闲置资源，破除养殖户、养殖企业生产资源限制瓶颈，促进安多可持续发展、牧业增效、牧区稳定具有重要意义。

安多县可利用草场共 8290.43 万亩（其中禁牧面积 1940 万亩，草畜平衡面积 6350.43 万亩），2001-2012 年期间全部承包到户，草场承包 8119 户 42079 人。北部乡镇（雁石坪镇、岗尼乡、玛荣乡、玛曲乡、多玛乡、色务乡）草场面积 5703.62 万亩（其中禁牧面积 1297.29 万亩，草畜平衡面积 4406.33 万亩），占全县 68.80%，草场承包 2216 户 13341 人，分别占全县的 27.29%和 31.70%。南部乡镇（帕那镇、扎仁镇、强玛镇、措玛乡、帮爱乡、滩堆乡、扎曲乡）草场面积 2586.81 万亩（其中禁牧面积 642.71

万亩，草畜平衡面积 1944.09 万亩)，占全县的 31.2%，草场承包 5903 户 28738 人，分别占全县的 72.71%和 68.30%。

近年来，我县认真贯彻习近平生态文明思想，严格落实草原生态补助奖励政策，积极探索牧区“三变”改革，引导草场向养殖大户、家庭牧场及养殖合作社有序流转，为进一步实现更加充分的草畜平衡营造了良好氛围、夯实了工作基础。但安多南部乡镇人口多、牲畜多、草场面积小，北部乡镇人口少、牲畜少、草场面积大，各类资源比例不均衡。同时，因城镇化进程加快和为方便父母养老、子女上学等实际因素，牧户家庭中普遍存在一方在乡镇、县城照看父母、抚养子女，另一方在牧区放牧、维持家庭生活，收入来源单一、收入微薄等情况。近年来，随着劳动力转移就业，牧区牧业生产缺乏劳力现象日趋严重，安多牲畜种群规模不断下降。据 2024 年年初牲畜清点数据显示，安多县牲畜存栏 121 万个绵羊单位，还有 49 万个绵羊单位的养殖空间，但受限于家庭承包草场资源生态承载量和牲畜养殖生态模式，无法高效整合利用牲畜载畜空间、扩大养殖规模、促进牧民群众增收致富，尤其是南部乡镇部分草场已出现过度放牧导致草场退化情况，急需探索统筹高效使用草场资源的有效途径，既解决南部乡镇因过度放牧而草场退化的问题，又提高北部乡镇闲置草场利用效率，进而实现生态保护与牧业经济高质量发展的有机融合。

四、草场流转方式、对象、范围及跨乡流转路线

(一) 草场流转方式。草原承包经营权转让、草原经营权流

转。

（二）禁牧调整。从 2011 年草原生态补助奖励政策实施以来安多县气候呈现暖湿化趋势，帮爱乡、措玛乡、岗尼乡、扎曲乡监测乡镇草地植被以每年 2-3% 的速率进行恢复，牧草产量明显提高，部分区域仍有退化风险。对此经过 13 年的禁牧补助和草畜平衡奖励政策的实施后草地植被恢复状况参差不齐，基于退化风险区域的草场实施禁牧，符合解禁条件的草场解禁，精准落实草场保护措施和政策。

（三）草场流转对象。农村集体经济组织及其组织成员、依法取得草原承包经营权的牧户及其家庭成员。

（四）草场流转范围。已承包到户的草场，依法属于村集体或集体使用的草场。

（五）跨乡流转的路线。实施草原经营权跨乡流转的主要路线包括两条。一是多玛乡和玛曲乡多余的草畜平衡面积就近流转至雁石坪镇，雁石坪镇多余的草畜平衡面积就近流转至玛荣乡，玛荣乡多余的草畜平衡面积就近流转至帮爱乡，帮爱乡多余的草畜平衡面积就近流转至滩堆乡。二是玛曲乡多余的部分草畜平衡面积就近流转至色务乡，色务乡多余的草畜平衡面积就近流转至岗尼乡，岗尼乡多余的草畜平衡面积就近转让至帕那镇和措玛乡。

五、重点工作

（一）摸清草场资源使用现状。以高效利用、便于生产、规

模养殖为宗旨，根据草场使用现状和草原生态补奖享受情况，准确核算草场面积大的养殖户在留足未来畜牧养殖空间的条件下可供流转的草场面积，草场面积小但愿意扩大养殖规模的养殖户因扩大规模所需的草场面积，通过村内养殖主体资源整合、村与村资源匹配、乡与乡资源互补等方式，促进资源配对与草场流转工作高效融合，推动草原生态保护和牧业产业共同发展，实现生态效益与牧业养殖效益双向拉动。

（二）扎实推进草场流转工作。在摸清草场资源使用现状的基础上，按照先村内、后乡镇、最后跨区域流转的渐进方式推进草场流转工作。一是北部 6 个乡镇的村（居）通过草场植被状况禁牧调整、草场承包经营权转让或草原经营权流转的方式进行草场流转，在充分征求牧民群众的意愿后，将多余的闲置草场面积统一流转至村集体。北部 6 个乡镇人民政府，按照各村集体未使用的草场面积或还需流转使用的草场面积，通过匹配临近村（居）草场资源，进行村与村草场流转。接受草场流转村（居）再次根据本村禁牧及养殖需求，合理调整禁牧与养殖草场面积。对整乡完成资源整合后还有可供流转使用草场面积的，通过资源匹配，逐步将各村可供流转使用的草场面积流转至乡镇边界村。二是南部 7 个乡镇的村（居）通过就近就便流转草原经营权、转让草原承包经营权的方式，将本村内部闲置草场流转至其他有草场需求牧户。同时，参照北部乡镇流转方法，核算本村在预留未来养殖空间的前提下，可流转至外村使用的草场面积或需从外村流转使

用的草场面积，乡镇人民政府依据实际情况组织草场资源过剩村与草场资源需求村进行资源互补。**三是**各乡镇在完成村内部、村与村、乡镇边界村草场流转工作后，核算本乡镇可转出使用或需从外部转入的草场面积，按照行政区划交界情况，结合南北部乡镇草场面积实际使用情况，有序组织村集体经济按需求开展草场流转工作。

（三）按照流转方式依法依规流转。按照《中华人民共和国土地承包法》，结合实际情况确定不同草场流转方式和法定程序。**进行草原承包经营权转让的**，具体程序为：征求流转草场所在村集体经济成员三分之二以上同意，报乡镇人民政府审批，双方签订转让合同，登记造册。**进行草原经营权流转的**，向村集体备案即可。具体程序为：流转双方经过协商，确保草原经营权流转合理，双方签订流转合同，向草场所在村集体经济组织备案。

（四）制定草场转让、流转合同范本。草场转让合同要包含双方当事人的姓名、住所；转让草场的名称、坐落位置、面积、质量等级；转让期限和起止日期；转让草场的用途；双方当事人的权利和义务；流转价款及支付方式；土地被依法征收、征用、占用时有关补偿费的归属；违约责任。**草场流转合同要包含**流转方、接收方的名称，流转方负责人和接收方代表的姓名、住所；流转草场的名称、坐落位置、面积、质量等级；流转期限和起止日期；流转草场的用途；流转双方的权利和义务；违约责任。

（五）明确流转双方权利义务。无论是采取草原经营权流转

的还是草原承包经营权转让的，流转期限均不能超过承包期限。为有序推进工作开展，草场流转统一采取2年制。采取草原经营权流转的，其附着于草场的生态补偿不随经营权流转而改变，国家另行规定的除外。采取草原承包经营权转让方式流转的，其附着于草场的生态补偿在流转期限内随草原承包经营权转让而改变，超过流转期限的按照原有承包关系进行处置。进行草场流转，经村同意后报乡镇及县林草部门、自然资源部门审批备案。

六、工作步骤

（一）准备阶段（2024年11月20日—2025年12月31日）

1. 成立工作机构。成立县草场流转工作领导小组，组织领导全县草场流转工作。由县林草局、农业农村和科技水利局牵头实施，联合全县“三农”工作领导小组成员单位，成立草场流转工作指导小组，指导、协调、督促全县草场流转工作扎实开展。各乡镇、村（居）按照本实施方案要求，成立乡、村级草场流转领导小组和工作机构，统筹领导和组织实施本级草场流转工作，组长由乡镇党委和政府主要领导亲自挂帅，切实担负起一线指挥的领导责任。

2. 制定实施方案。各乡镇、各村（居）根据县级实施方案，结合本乡镇、本村（居）实际情况和工作需要，制定本级草场流转实施方案，细化工作流程，确保工作顺利开展。

3. 完善配套政策。县草场流转工作试点领导小组要积极对接上级农业农村、林业草原等部门，积极争取上级草原流转相关

管理部门对安多县草场流转工作的支持和帮助，在饲草补助、牲畜养殖等方面获得更大的政策扶持力度。同时要针对工作中可能存在的问题和困难，主动向县人民政府申请预算工作经费。

（二）宣传动员阶段。（2025年1月10日-1月30日）组织包村联户干部、驻村工作队、村“两委”、人大代表、政协委员、老党员等基层力量，通过走村入户把草场流转的意义、目的、内容、方法、要求等政策宣传到位，让广大牧民群众充分认识到草场流转工作是保护生态环境、推动牧区资源整合、提高牧民财产性收入、提高自身收入的重大举措，最大程度争取广大牧民群众的理解和支持，为做好草场流转工作打好坚实群众基础。

（三）实施阶段（2025年2月1日—2025年3月10日完成）

1.完成村内部流转，北部乡镇村（居）同时完成整村禁牧调整。（2025年2月5日前完成）。

2.完成乡内部流转，北部乡镇同时完成村与村之间流转草场的禁牧调整。（2025年2月10日前完成）。

3.完成乡与乡流转，南部乡镇同步完成村内禁牧调整和跨村、跨乡禁牧调整及整合禁牧调整等事宜。（2025年2月25日前完成）。

4.按照流转方式，全面完成所有草原承包经营权转让、草原经营权流转合同签订、相关数据绘图及范围划定、各类合同备案、登记造册等事宜。（2025年3月10日前完成）。

5.有多余草畜平衡草场的北部乡镇，通过集体经济组织或

“一村一合”组织群众通过内部经营权流转的方式将多余草畜平衡草场分点位集中在乡镇边界行政村，为南部乡镇集中转场养殖牲畜提供便利。南部乡镇在全面摸清群众所缺的草畜平衡草场面积的基础上，以村为单位，组织群众集中进行跨乡转场，长途转场所产生的费用主要由群众自行承担，政府予以部分补助。（2025年3月10日前完成）。

6.各乡镇经过13年的禁牧补助和草畜平衡奖励政策的禁牧实施后草地植被恢复状况参差不齐。结合实际禁牧区域草地恢复状况，符合解禁条件的禁牧区域解禁，部分草畜平衡区域仍有退化风险的纳入禁牧区域，明确四至界限、界桩，设立标识牌和禁牧年限。禁牧区域调整。（2025年3月31日前完成）

（四）验收阶段（2025年3月31日前完成）。

县草场流转组成员单位组成验收组，对全县草场流转工作进行合法、合规性验收。

七、保障措施

（一）加强组织领导。草场流转工作关乎广大农牧民群众的切身利益，政策性强、涉及面广，各级党委和政府要充分认识草场流转的重要性、复杂性、长期性、紧迫性，强化“四个意识”，把此项工作摆上重要议事日程，认真抓好贯彻落实。各乡镇要建立相应的工作推进机制，成立专门领导小组和工作机构，统筹领导和组织实施本辖区内的草场流转工作，把相关职责明确到具体承担机构，推动草场流转工作高质高效完成。

（二）精心组织实施。草场流转工作要在县草场流转工作领导小组领导下进行，由县林草局、农业农村和科技水利局牵头组织实施，各相关单位、各乡镇要密切配合协同推进。草场流转工作领导小组办公室要加强指导，加大培训力度，提升草场流转工作水平，确保各乡镇在草场流转过程中步调一致。各乡镇主官要亲自挂帅，加强组织，梳理细化各项任务，明确任务承担人，确保事有人管、责有人负。要强化责任落实，指导各村（居）成立工作小组，制定草场流转实施方案，经村（居）成员大会或成员代表大会讨论通过后方可实施。

（三）强化部门协作。草场流转领导小组及办公室要充分发挥组织协调作用，梳理细化各项草场流转任务，及时研究解决草场流转中遇到的重大问题，加强督导检查。各成员单位要相互配合，把握草场流转政策规定，按职责抓好草场流转任务落实，加强调查研究和工作指导，形成工作合力。各乡镇要把草场流转作为全面深化农村土地改革的一项重点任务，依法依规有序推进。

（四）深入宣传培训。各乡镇和相关部门要深入基层，广泛宣传草场流转政策要求，形成人人重视、人人关注、人人支持、人人监督浓厚氛围，充分调动干部群众积极性和主动性。

（五）加强督促检查。建立定期报告和督导检查制度，全面掌握草场流转进展情况。县草场流转工作领导小组及各乡镇要建立分片包干指导工作机制，安排好、指导好、落实好、督促好、检查好草场流转工作。

（六）确保牧区稳定。要及时研判解决草场流转中出现的新情况、新问题和新矛盾，妥善化解和处理各类矛盾纠纷。落实属地管理责任制，认真做好草场纠纷调解、仲裁和司法救济等工作，确保把矛盾化解在基层、消除在萌芽状态，为全县草场流转创造良好的稳定基础。

安多县农业农村和科技水利局

安多县林业和草原局

2025 年 1 月 5 日