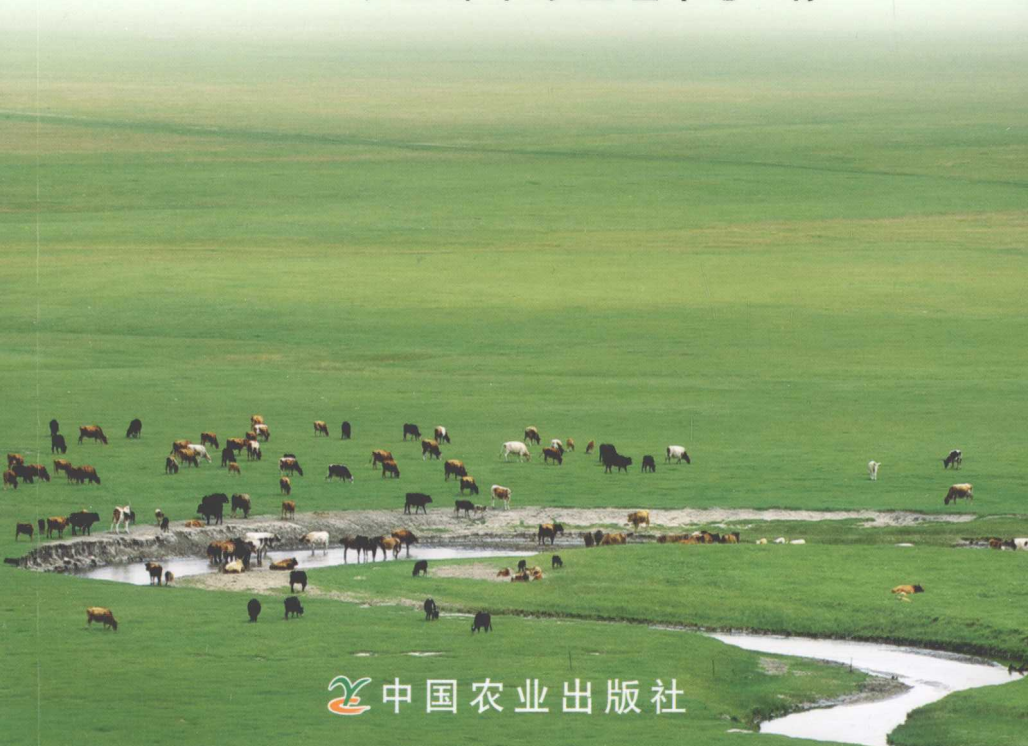




aoyuan Zhifa Lilun Yu Shijian

草原执法 理论与实践

农业部草原监理中心 编



中国农业出版社

草原执法理论与实践

农业部草原监理中心 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

草原执法理论与实践 / 农业部草原监理中心编. —
北京: 中国农业出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-109-14874-1

I. ①草… II. ①农… III. ①草原法—行政执法—研
究—中国 IV. ①D922.644②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 151770 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘 伟

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.125

字数: 260 千字 印数: 1 ~ 4 000 册

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

草原执法监督是草原保护建设的重要内容。为帮助广大草原执法人员学习掌握草原和法律方面的知识，提高草原执法监督能力和水平，农业部草原监理中心在总结近年来草原执法工作经验的基础上，结合草原执法监督工作的实际需要，组织有关专家编写了《草原执法理论与实践》一书。该书从草原概述、法学基础和草原执法三个方面，介绍了开展草原执法工作所需了解和掌握的相关知识。为便于学习使用，本书还收录了相关法律法规及政策。

本书各章节执笔人分别为：第一章第一节：李拥军；第二节：孙洪仁；第三节：陈洁、李拥军；第四节：刘加文。第二章第一节：刘晓莉、卫琳；第二节：卫琳；第三节：李拥军、韩丰泽。第三章第一节：李拥军；第二节：李拥军；第三节：郑书刚。

由于时间有限，各章节的内容难免存在疏漏和不足，希望广大读者不吝指正。

编 者

2010年7月

目 录

前言

第一章 草原概述	1
第一节 我国草原资源	1
一、我国天然草原面积及分布	1
二、我国草原植物资源	1
三、我国草原类型	4
四、我国草原生产力	10
五、草原的功能和地位	12
第二节 草原管理知识	13
一、草原资源评价	13
二、草原理论载畜量核定和草畜平衡管理	24
三、草原休牧、禁牧和轮牧	27
第三节 草原政策	31
一、国家“三农”政策	31
二、国家草原政策	45
第四节 草原保护建设形势和草原执法任务	54
一、我国草原保护建设成效	54
二、草原保护建设存在的突出矛盾和问题	57
三、加快草原保护建设是我国经济社会发展的 必然要求	61
四、进一步明确草原保护建设的思路 and 任务	63
五、努力提高草原监理执法能力和水平	66

第二章 法学基础	70
第一节 我国立法体制与法律体系	70
一、立法体制	70
二、法律法规体系	73
三、我国法律法规层级及适用	77
第二节 行政法概述	83
一、行政行为	84
二、行政处罚	85
三、行政许可	89
四、行政法律救济	92
第三节 草原法律法规体系	107
一、我国草原法制建设历程	107
二、草原法律法规体系	111
三、《草原法》主要内容及规定的主要制度	112
四、相关法律法规介绍	120
第三章 草原执法	124
第一节 草原执法概述	124
一、草原执法的概念和执法工作现状	124
二、草原执法主体	128
三、草原违法案件	130
四、草原行政处罚的管辖	133
五、草原行政处罚的种类	135
第二节 草原行政处罚程序	136
一、简易程序	136
二、一般程序	138
三、听证程序	146
第三节 草原执法文书制作与案卷管理	147

目 录

一、草原执法文书的概念和作用	147
二、草原执法文书的制作方法	152
三、制作草原执法文书注意事项	167
四、立卷归档	170
附录	174
一、国家有关法律法规	174
中华人民共和国草原法	174
中华人民共和国刑法（节录）	188
中华人民共和国刑法修正案（二）	189
中华人民共和国草原防火条例	190
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体 应用法律若干问题的解释	200
二、农业部规章	203
甘草和麻黄草采集管理办法	203
草畜平衡管理办法	208
草种管理办法	212
草原征占用审核审批管理办法	221
三、国务院和有关部委文件	226
国务院关于加强草原保护与建设的若干意见	226
财政部 国家发展改革委关于同意收取草原植被 恢复费有关问题的通知	232
国家发展改革委 财政部关于草原植被恢复费 收费标准及有关问题的通知	235
农业部关于加强草原植被恢复费征收使用管理工作的 通知	237
四、农业部草原监理中心有关工作规范和规定	239
草原违法案件统计报送规定	239
草原信访工作规范（试行）	244

草原执法文书制作规范	248
草原执法文书格式	258
主要参考文献	282

第一章 草原概述

第一节 我国草原资源

根据《中华人民共和国草原法》的规定，草原是指天然草原和人工草地。天然草原包括草地、草山和草坡，人工草地包括改良草地和退耕还草地。

一、我国天然草原面积及分布

我国天然草原面积近 4 亿公顷，约占国土面积的 2/5，是森林面积的 2.5 倍、耕地面积的 3.2 倍。

我国草原分布十分广泛。从大兴安岭起向西南经阴山、秦陇山地直至青藏高原的东麓，将全国分为西北和东南两大部分。西北部是天然草原集中分布区，以山地、高原为主，处于中亚干旱地带，草原面积约 3.2 亿公顷，占全国草原总面积的 80%；东南部则以草山、草坡为主，多分布在丘陵和山地，面积约 0.8 亿公顷，占全国草原总面积的 20%。西藏、内蒙古、新疆、青海、四川、甘肃为六大草原牧区省区，草原面积占全国的 75%。其中，西藏草原面积最大，为 8 205 万公顷，其后依次是内蒙古 7 880 万公顷、新疆 5 726 万公顷、青海 3 636.97 万公顷、四川 2 253.88 万公顷、甘肃 1 790.42 万公顷。

二、我国草原植物资源

草原植物是草原的基本构成者，是环境选择与适应环境而产生的、具有多功能的植物群体。草原植物资源是一种蕴藏有经济价值和生态价值，可以为人类经营利用的自然资源，是具有数

量、质量、分布和利用概念的草原植物群体。草原植物资源是草原资源的基本内涵，草原植物资源的属性和特征是决定草原的性质、用途、经济价值和生态价值的主要因素。

（一）草原植物的种类

据 20 世纪 80 年代我国开展草原资源普查时对草原植物资源的调查数据，我国共有草原饲用植物 6 704 种，分属 246 科、1 545 属。

其中，种数超过 100 种的科主要有：豆科 125 属、1 157 种；禾本科 210 属、1 028 种；菊科 136 属、532 种；莎草科 24 属、350 种；藜科 38 属、183 种；百合科 20 属、150 种；蓼科 11 属、135 种；杨柳科 3 属、116 种。

（二）草原植物的划分

依据不同的研究和利用目的，草原植物有不同的划分方式：

1. 从分类学上划分 可划分为禾本科、豆科、菊科和莎草科等。

2. 从植物生活型划分 可划分为乔木、灌木、半灌木、多年生草本、一年生草本、地衣和苔藓。

3. 从草原植物株丛类型划分 可划分为上繁草（如无芒雀麦、羊草、苜蓿、红豆草、红三叶等）和下繁草（草地早熟禾、羊茅、冰草、白三叶等）。

4. 从草原植物的繁殖方式划分 可划分为有性繁殖（种子繁殖）和无性繁殖（营养繁殖）。

5. 从草原植物适应水分的程度划分 可划分为湿生植物、中生植物和旱生植物。

（三）草原饲用植物经济类群划分

经济类群是指根据草原植物的生物学和经营利用特点，将众多草原植物划分为若干个类群。同一经济类群的草原饲用植物具有经济价值的一致性。

不同学者对草原饲用植物经济类群的划分方法不尽相同。

1988年3月,农业部公布了《中国草地类型的划分标准和中国草地类型分类系统》,提出了中国草原分类中采用的植物经济类群的名录,其划分吸取了“在植物生活型的基础上,结合植物学科组划分”的原则,将草原饲用植物划分为24个经济类群。在编写《中国草地资源》和编制《1:100万中国草地资源图》时,采用的植物经济类群又做了进一步简化,划分为11个类群。为了便于理解,本书采用六大经济类群的分类方法,分别对禾本科草类、豆科草类、莎草科草类、菊科草类、藜科草类和杂类草六大经济类群的特点做一简要介绍。

1. 禾本科草类 禾本科草类是组成草原植物群落的主要草类,全世界有6 000余种,我国有1 000余种。其主要特点有:①在草原植被中的出现率和丰富度高;②饲用价值较高;③富含碳水化合物和纤维素;④可食植物的数量较多,家畜不喜食或不食的数量极少,有毒的亦很少;⑤宜调制干草和青贮。

2. 豆科草类 豆科草类是植物界中仅次于菊科种数的第二大科,全世界共有12 000余种,我国有1 200余种。其主要特点有:①根上具有根瘤,能固定大气中游离态氮以供自身营养的需要和增加土壤的含氮量;②在栽培牧草中具有重要地位,适口性一般较好;③毒草较多,约有6%的种有毒;④调制干草时叶片易脱落,造成营养价值降低;⑤碳水化合物含量较低,不易制作青贮饲料。

3. 莎草科草类 全世界有3 500余种,我国有580余种。其主要特点有:①在饲用价值上,仅次于禾本科和豆科草类位居第三位;②适口性较禾本科差;③一般植株低矮,产草量低。

4. 菊科草类 菊科草类是植物中种数最多的科,全世界共有25 000余种,我国有2 000~3 000种。其主要特点有:①在天然草原的植物群落中,常常是混生的,很少是植物群落中的优势成分,但在典型草原、半荒漠草原上,常有大片的蒿属植物为优势种;②有一半以上的种因含有毒性的苦味物质,或者具有硬

的毛和刺，牲畜不喜食，部分种只有在一定的时期内，如春季或晚秋，才为牲畜所喜食；③适口性因家畜种类不同而异。

5. 藜科草类 全世界有 1 400 余种，我国有 170 多种。其主要特点有：①大多为草本或灌木植物，很少乔木，多数为肉质多汁的耐盐植物，主要分布在荒漠和半荒漠草原上；②在极干的荒漠戈壁和荒漠盆地，具有较高的饲用价值；③含有丰富的营养物质，骆驼最喜食，绵羊和山羊次之，牛不喜食或不食。

6. 杂类草 杂类草是除上述草类之外的饲用植物的总称，它们的种类极多。其主要特点有：①有些科、属植物的营养价值、饲用价值很高；②在利用上，不论放牧或调制干草，均不如禾本科、豆科和莎草科草类，但在天然草原上作为放牧家畜的饲草具有重要饲用价值。

三、我国草原类型

我国地域辽阔，南北横跨热带、亚热带、暖温带、中温带和寒温带 5 个气候热量带，年降水量从东南沿海的 2 000 毫米向西逐渐减少至 50 毫米以下，海拔高度从—100 米至 8 000 米。自然条件复杂多样，形成了丰富多样的草原类型。

（一）草原类型的概念

草原类型是指在一定的时间、空间范围内，具有相同自然特征和经济特征的草原单元。它是对草原中不同生境的饲用植物群体，以及这些群体的不同组合的高度抽象和概括。

（二）草原类型的划分

草原类型划分是草原经营中的一项基础性工作。它不仅是人类认识和研究草原资源自然特性和经济特性的重要手段，也是人类科学开发、充分利用、有效保护和建设草原的理论依据。因此，草原类型的划分，不论在理论上，还是在实践中都具有非常重要的意义。

按照 20 世纪 80 年代我国开展草原资源普查时全国统一制定

的《中国草地类型的划分标准和中国草地类型分类系统》提出的划分方法，我国草原类型按类、组、型进行三级分类。各分类级的划分标准如下：

1. 类 类是指具有相同水热大气候带特征和植被特征，具有独特地带性的草原，或具有广域分布的隐域性特征的草原。类和类之间在自然特性和经济利用特性上有质的差异。

热量条件依据热量带分为热性、暖性、温性和高寒 4 种热量级。植被类型包括草甸、草原、荒漠、沼泽和森林破坏后次生的灌草丛 5 种。

依据草原所处的气候带和植被结构，我国草原可划分为 18 个类。其中，草甸植被划分为高寒草甸类、温性山地草甸类和隐域性的低地草甸类 3 个类；草原植被先按热量带划分为温性草原和高寒草原，再进一步按植被性质划分为温性草甸草原类、温性草原类（典型）、温性荒漠草原类和高寒草甸草原类、高寒草原类、高寒荒漠草原类 6 个类；荒漠植被划分为温性草原化荒漠类、温性荒漠类和高寒荒漠类 3 个类；灌丛植被按热量带和植被稳定性，划分暖性草丛类、暖性灌丛类、热性草丛类、热性灌丛类和干热稀树灌丛类 5 个类；沼泽植被面积较小，畜牧业利用价值相对较低，单独作为一类（沼泽类），不再按热量带划分。

在类的范围内，大地形、土壤基质或高级植被类型差异明显的草原，还可以划分亚类，但亚类不作为分类级，它只是类的补充。

2. 组 组是指在草原类的范围内，组成建群层片的优势种或共优种植物所属经济类群相同的草原。组是草原分类的中级分类单位。

草原组主要按优势种或共优种所属的经济类群进行划分和命名。草原植物的经济类群是根据植物生活型和草原植物的畜牧业利用经济属性进行聚类，划分为高禾草组、中禾草组、矮禾草

组、豆科草本组、大莎草组、小莎草组、杂类草组、蒿类半灌木组、半灌木组、灌木组和小乔木组 11 个组。不同草原类所含组的数量不尽相同。

3. 型 型是指在草原组的范围内，主要层片的优势种或共优种相同，生境相似，利用方式一致的草原。型是草原分类的基本单位。草原型一般用优势种或共优种的种名进行命名，如羊草型。

我国 18 个草原类及草原组和草原型的数量见表 1-1。

表 1-1 我国 18 个草原类及草原组和草原型的数量 (个)

草原类	草原组数量	草原型数量
温性草甸草原类	11	52
温性草原类	16	121
温性荒漠草原类	12	64
高寒草甸草原类	4	9
高寒草原类	6	32
高寒荒漠草原类	2	7
温性草原化荒漠类	3	30
温性荒漠类	12	60
高寒荒漠类	3	6
暖性草丛类	5	24
暖性灌草丛类	7	48
热性草丛类	4	59
热性灌草丛类	4	56
干热稀树灌草丛类	1	6
低地草甸类	14	77
山地草甸类	10	74
高寒草甸类	9	74
沼泽类	3	14
合计	126	813

(三) 各种草原类型的分布和面积

根据第一次全国草原资源调查结果,我国天然草原面积 3.928 亿公顷(未包括香港、澳门和台湾)。18 个草原类型总面积 3.55 亿公顷,占天然草原总面积的 90.4%。另有近 10%的天然草原为零星草原,未划分类型。18 个草原类型的分布和面积如下:

1. 温性草甸草原类 温性草甸草原类是我国温带半湿润地区地带性的天然草原类型,由中旱生多年生丛生禾草及根茎禾草和中旱生、中生杂类草组成,并或多或少混生中旱生小灌木。主要分布在年降水量 350~550 毫米的地区。在行政区域上,主要分布于内蒙古、吉林、黑龙江、辽宁、河北、新疆、宁夏、甘肃、青海、西藏、陕西等省区。温性草甸草原类草原面积约 1 450 万公顷,占全国草原总面积的 3.70%。

2. 温性草原类 温性草原类是在温带半干旱气候条件下发育形成的,以典型旱生的多年生丛生禾草占绝对优势地位的一类草原。主要分布在年降水量 250~450 毫米的地区。在行政区域上,主要分布在内蒙古、新疆、甘肃、青海、西藏、陕西、宁夏、山西、河北等省区。温性草原类草原面积约 4 100 万公顷,占全国草原总面积的 10.46%。

3. 温性荒漠草原类 温性荒漠草原类是发育于温带干旱地区,以多年生旱生丛生小禾草为主的草原类型。主要分布在年降水量 150~300 毫米的地区。在行政区域上,主要分布在内蒙古、新疆、甘肃、青海、西藏、宁夏等省区。温性荒漠草原类草原面积约 1 892 万公顷,占全国草原总面积的 4.82%。

4. 高寒草甸草原类 高寒草甸草原类是高山(高原)亚寒带、寒带、半湿润、半干旱地区的地带性草原,由耐寒的旱生或中旱生草本植物为优势种组成的草原类型。主要分布在海拔 4 000~4 500 米、年降水量 300~400 毫米的地区。在行政区域上,主要分布在西藏、青海、甘肃等省区。高寒草甸草原类草原

面积约 686 万公顷，占全国草原总面积的 1.75%。

5. 高寒草原类 高寒草原类是在高山和青藏高原寒冷干旱的气候条件下，由耐寒抗旱的多年生草本植物或小灌木为主所组成的高寒草原类型。集中分布在青藏高原的中西部，在西部温带干旱区各大山的垂直带上也有分布，大多分布在海拔 3 000~4 500 米、年降水量 100~300 毫米的地区。高寒草原类草原面积约 4 162 万公顷，占全国草原总面积的 10.59%。

6. 高寒荒漠草原类 高寒荒漠草原类是在高原（高山）亚寒带、寒带寒冷干旱的气候条件下，由强旱生多年生草本植物和小灌木组成的草原类型，是高寒草原与高寒荒漠的过渡类型。集中分布在西藏、新疆和甘肃等省区。高寒荒漠草原类草原面积约 956 万公顷，占全国草原总面积的 2.44%。

7. 温性草原化荒漠类 温性草原化荒漠类是在温带干旱气候条件下，由旱生、超旱生的小灌木、小半灌木或灌木为优势种，并混生有一定数量的强旱生多年生草本植物和一年生草本植物而形成的一类过渡性的草原类型。集中分布在我国内蒙古西部、贺兰山以西至祁连山以北的河西走廊一带，分布区年降水量一般在 100~200 毫米。温性草原化荒漠类草原面积约 1 067 万公顷，占全国草原总面积的 2.72%。

8. 温性荒漠类 温性荒漠类是在温带极端干旱的生境条件下，由耐旱性极强的超旱生半灌木、灌木和小乔木为主组成的一种草原类型。集中分布在我国西北部干旱地区，年降水量一般为 100~250 毫米。温性荒漠类草原面积约 4 500 万公顷，占全国草原总面积的 11.47%。

9. 高寒荒漠类 高寒荒漠类是在寒冷和极端干旱的高原或高山亚寒带气候条件下，由超旱生垫状半灌木、垫状或莲座状草本植物为主发育形成的草原类型。高寒荒漠类是世界上分布海拔最高又最干旱、草群极为稀疏、低矮的草原类型。主要分布在我国西藏、新疆与青海的交界处，海拔最高、最干旱的内陆高原和