

# 2011

ZHONGGUO CAOYUAN FAZHAN BAOGAO

## 中国草原发展报告



中华人民共和国农业部

2011

# 中国草原发展报告

ZHONGGUO CAOYUAN FAZHAN BAOGAO

中华人民共和国农业部

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国草原发展报告. 2011 / 中华人民共和国农业部  
编. —北京: 中国农业出版社, 2013. 7  
ISBN 978-7-109-18271-4

I. ①中… II. ①中… III. ①草原-畜牧业经济-经  
济发展-研究报告-中国-2011 IV. ①F326.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 201560 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 郭永立 张艳晶

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行  
2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 6.25

字数: 110 千字

定价: 56.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 编辑委员会

主 任：高鸿宾

副 主 任：于康震 王智才 马有祥 李希荣

执行副主任：马有祥 杨振海

委 员（按姓名笔画排序）：

王卓然 刘连贵 负旭疆 李 兵 李志强

李拥军 李维薇 杨 智 时彦民 何新天

宋中山 张明富 徐百志

## 主要撰写人员

(按姓名笔画排序)

王加亭 石守定 包晓影 困 丁 刘 帅 刘烜孜  
齐 晓 杜桂林 李景平 杨 季 张志如 陈会敏  
陈志宏 范博深 单丽燕 洪 军 陶伟国 黄 涛  
黄明亮 董永平



## 前言

草原与森林、海洋并称为三大生态系统，在应对全球气候变化，维护生态安全方面具有十分重要的作用。我国草原面积近4亿公顷，约占国土面积的2/5，是我国最大的陆地生态系统，也是建设生态文明、实现科学发展的重要着力点。加强草原保护和建设，事关国民经济和社会发展全局，事关国家生态安全和食品安全，事关民族团结和边疆稳定，事关中华民族的生存和永续发展，它不仅是一个长远的重大战略，也是一项十分紧迫的重大现实任务。

对草原工作进行全面梳理，总结草原工作成果，定期编制《中国草原发展报告》十分必要。考虑到我国草原工作基础总体比较薄弱，信息统计制度不健全，以每5年编制一期草原发展报告比较切合实际。《中国草原发展报告（2011）》是农业部首次编印的草原发展报告，时间节点为2006—2011年，对这一时期的草原法制建设、草原政策支持、草原执法监督、草原生态建设、草原资源保护、草原监测预警、草原防灾减灾、草原科技研究、草原技术推广、牧草生产、草原生态和生产等方面的工作和成效进行了系统梳理。这一时期是我国草原保护政策的酝酿和集中出台期，期间国务院28个部委对草原牧区发展进行专题调研。特别是2011年，国务院印发《关于促进牧区又好又快发展的若干意见》，召开全国牧区工作会议，建立草原生态保护补助奖励机制，出台了一系列促进草原牧区发展的重大政策，对草原发展方针和发展思路做出重大调整，草原保护和建设工作进入了一个崭新的发展阶段。

从2006年起，我部以开展全国草原监测工作为基础，每年编制《全国草原监测报告》，连续6年定期发布当年草原资源、长势、生产力、草原利用、灾害、生态等状况，为及时指导草原生产管理提供了重要依据，为提升草原科学管理水平发挥了重要作用。但草原监测报告内容侧重通过技术监测手段获取草原自然信息，

目的是客观反映草原资源和生态的现状、动态变化和发展趋势，难以涵盖草原法制、政策、科技等草原管理方面的工作和成绩。草原发展报告以反映草原工作和成效为主，内容更加全面，范围更加宽泛，与监测报告侧重点不同，制作周期不同，两者之间可以互相补充，相得益彰。

编者



## 前言

草原保护建设工作综述 .....	1
一、草原法制建设 .....	6
【总体评价】 .....	6
【草原防火条例】 .....	6
【草原司法解释】 .....	6
【草原法配套法规规章】 .....	7
【草原植被恢复费征收使用管理】 .....	7
二、草原政策支持 .....	9
【总体评价】 .....	9
【牧区调研】 .....	9
【国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见】 .....	9
【牧区工作会议】 .....	10
【草原生态保护补助奖励机制】 .....	11
【退牧还草工程】 .....	13
【京津风沙源治理工程】 .....	13
【西南岩溶地区草地治理】 .....	14
【草原承包】 .....	14
三、草原执法监督 .....	16
【体系建设】 .....	16
【案件查处】 .....	16
【执法检查】 .....	17
【信访督办】 .....	17
【执法培训】 .....	18



【普法宣传】 .....	18
四、草原生态建设 .....	21
【规划制定】 .....	21
【工程建设】 .....	21
五、草原资源保护 .....	25
【野生植物资源保护】 .....	25
【草原征占用管理】 .....	25
【草畜平衡管理】 .....	26
六、草原监测预警 .....	28
【工作机制】 .....	28
【标准化规范化】 .....	28
【信息系统建设】 .....	29
【动态监测预警】 .....	29
【国家级草原固定监测点】 .....	30
七、草原防灾减灾 .....	32
【草原火灾】 .....	32
【草原雪灾】 .....	36
【草原鼠害】 .....	36
【草原虫害】 .....	38
【草原旱灾】 .....	39
【天然草原毒害草危害】 .....	40
【牧草病害】 .....	40
八、草原科技研究 .....	43
【国家牧草产业体系】 .....	43
【国家草品种区域试验】 .....	47
九、草原技术推广 .....	49
【体系建设】 .....	49
【飞播牧草】 .....	49
【草种生产】 .....	50
【草种管理】 .....	51
【种质资源保护】 .....	53
【科技示范区建设】 .....	55
十、牧草生产 .....	57

【牧草种植】 .....	57
【商品草生产】 .....	57
【草产品进出口】 .....	59
十一、草原生态和生产力 .....	60
【草原生态】 .....	60
【草原生产力】 .....	61
草原工作大事记 .....	65
附录 .....	82
表 1 2006—2011 年全国牧草种植情况 .....	82
表 2 2006—2011 年全国草种生产情况 .....	84
表 3 2006—2011 年重点监测省（自治区、直辖市）草原产草量 .....	86
表 4 2006—2011 年六大牧区及全国重点天然草原超载率情况 .....	87
表 5 2006—2011 年全国草原火灾发生情况 .....	88
表 6 2006—2011 年全国草原鼠害发生情况 .....	89
表 7 2006—2011 年全国草原虫害发生情况 .....	90

## 草原保护建设工作综述

党中央、国务院高度重视草原保护建设工作。2006—2011年，我国草原保护建设工作取得重大进展，草原法律法规体系日臻完善，草原扶持政策取得历史性突破，草原执法监督全面推进，草原监测预警及时发布，草原资源保护迈出新步伐，草原科技取得新进步，草原技术推广达到新水平，我国草原生态形势开始好转，草原生产力水平不断提高。可以说，这六年是我国草原生态建设力度最大的时期，也是草原保护建设工作富有成效的时期。

### 1. 草原法制建设

2006年以来，我国草原法制建设全面推进，草原法律体系更加完善。国务院于2008年公布了新修订的《草原防火条例》，突出了草原防火应急体系建设，明确了各级草原防火主管部门要制定草原火灾应急预案和草原防火规划，建立草原防火责任制和责任追究制。最高人民法院启动《关于审理破坏草原资源刑事案件适用法律若干问题的解释》制定工作，该《解释》的出台，将明确开垦草原、非法使用草原，以及非法批准征收、征用、占用草原等犯罪行为的定罪量刑标准，实现草原法与刑法的有效衔接，为依法打击破坏草原资源的违法犯罪行为提供强有力的法律

武器。农业部相继制定和修订了《草种管理办法》、《草原征占用审核审批管理办法》等部门规章。内蒙古等9个省、自治区相继制定或修订了13个地方性法规和11个地方政府规章。较为健全的草原法律法规体系已基本建立，依法治草局面初步形成。

### 2. 草原政策支持

党中央、国务院高度重视草原牧区工作，2006年以来，出台了一系列促进牧区发展、草原生态改善的新政策。2011年，时隔24年后我国再度召开全国牧区工作会议；国务院发布《关于促进牧区又好又快发展的若干意见》，明确在牧区发展中必须坚持“生产生态有机结合、生态优先”的基本方针，按照以人为本、改善民生，因地制宜、分类指导，深化改革、扩大开放的原则，采取更加有力的政策措施，加快牧区发展，保障国家生态安全，促进民族团结和边疆稳定，推动区域协调发展。2011年，国家启动实施草原生态保护补助奖励政策；国务院批准《关于完善退牧还草政策的意见》。与以前的草原政策相比，国家新出台的各项草原生态保护建设政策具有支持强度大、包含内容宽、涉及范围广和惠及牧民多的显著特

点,草原政策实现了新突破,这也标志着我国草原发展理念发生新变化,草原的战略地位得到重大提升,草原的功能定位进一步明确。

### 3. 草原执法监督

2006年以来,草原监理体系建设取得新进展,全国草原监理机构和人员数量均有明显增加。截至2011年底,全国县级以上草原监理机构共有816个。全国县级以上草原监理人员共有9518人,其中国家级33人、省级357人、地级1370人、县级7758人。各级草原监理机构深入贯彻实施《中华人民共和国草原法》,认真履行职责。2006—2011年,全国共查处各类草原违法案件101010起。通过查处草原违法案件,有力打击了各种破坏草原的违法行为,为依法保护草原资源和生态环境,维护农牧民合法权益做出了重要贡献,也进一步树立了草原监理机构的执法权威。农业部草原监理中心从2006年起每年发布草原违法案件统计分析报告,内蒙古等省、自治区也相继开始发布本地区的统计分析报告,并采取了一系列措施对报告内容进行宣传,扩大了影响。各级草原监理机构切实加大执法检查力度,高度重视信访督办工作,扎实推进草原执法培训和普法宣传工作,取得了显著成效。

### 4. 草原生态建设

2007年,国务院批准《全国草原保护建设利用总体规划》。依据《总体规划》,农业部组织编制了退牧还草工程规划、西南岩溶地区草地治理工程规划、草

业良种工程规划、草原防灾减灾工程规划、草原自然保护区建设工程规划、游牧民人草畜三配套工程规划和农区草地开放利用工程规划等,并在以上工程规划的基础上编制了《全国草原保护建设利用总体规划大纲》。2006—2011年,国家在草原生态保护建设方面的投入逐年增加,累计投入中央资金351.9亿元。其中国家累计投入中央资金139亿元,用于实施退牧还草工程、京津风沙源治理工程、西南岩溶地区草地治理试点工程等一系列草原保护建设工程,工程取得了良好的生态、经济和社会效益。

### 5. 草原资源保护

2006年以来,农业部进一步加强对草原野生植物资源保护、草原征占用的审核审批和草畜平衡管理工作。从2006年开始,农业部、国家发改委每年联合下发草原野生植物年度采集收购计划,遏制滥采乱挖草原野生植物的现象。2008—2011年,农业部组织相关科研单位先后在西藏、青海、四川和云南四个主产区开展冬虫夏草资源调查,通过野外实地调查、问卷调查、资料收集、专家咨询和座谈会等方式,全面了解了四省(自治区)冬虫夏草的资源量、采集量、市场流通等情况,分析采集冬虫夏草对环境和牧民收入的影响,形成各省(自治区)冬虫夏草资源调查研究报告,为科学管理冬虫夏草资源提出建议措施。严格规范冬虫夏草进出口审批工作方面,2008—2011年共收到37批次冬虫夏草出口申请,其中21批次审核通过,16批次因材料不全等原因没有通

过审核。自 2006 年农业部颁布实施《草原征占用审核审批管理办法》以来, 各级草原行政主管部门共审核审批征占用草原申请 575 批次, 审核同意征占用草原 12 629.54 公顷。自 2005 年《草畜平衡管理办法》公布实施以来, 各地加强宣传培训, 认真贯彻落实, 通过加强饲草料基地建设、推行舍饲圈养、实施划区轮牧、优化畜群结构、加快牲畜出栏周转等措施积极引导牧民转变放牧方式, 逐步控制牲畜数量, 有效减轻天然草原放牧压力。

#### 6. 草原监测预警

2006 年以来, 全国草原监测工作经过不断的探索和实践, 在工作组织、任务部署、技术培训、数据质量审核把关、数据报送、结果会商、信息报告发布等方面, 形成了一系列相对成熟的工作机制, 培养锻炼了一支比较壮大的草原监测队伍。截至 2011 年, 全国共有县级以上草原监测机构 997 个, 承担地面监测工作的省区达到 23 个, 各级草原监测工作人员增加到 4 000 余人。2006 年以来, 农业部和各省区每年举办不同形式的培训班, 大大提高了监测技术人员的工作水平, 保证了监测工作的一致性和规范化。在草原监测工作中广泛应用 3S 技术、数据库、网络等信息与空间技术, 信息化建设取得了重要进展。随着国家级草原固定监测点的建设, 我国草原监测手段和监测服务意识进一步增强, 草原动态监测越来越密集, 越来越及时, 为全国各地及时安排草原生产管理, 畜牧业生产安排、应急救灾等发挥了重要信息支撑和技术指导作用。

#### 7. 草原防灾减灾

2006—2011 年, 草原火灾、雪灾、鼠虫害和其他灾害的防控工作进一步加强。草原防火方面, 扎实推进草原防火预案体系、法规制度、管理体制、运行机制“一案三制”建设, 草原火灾损失明显下降。草原雪灾方面, 2008 年农业部成立了草原雪灾应急管理工作小组及办公室, 负责组织协调、指导、监督全国草原畜牧业寒潮冰雪灾害预警和防灾减灾工作; 制定应急预案体系, 健全应急响应工作机制。各地开展了以户为单位, 以围栏草场、牲畜暖棚、人工饲草料基地及牧民定居房屋、越冬饲草料贮备、饲料加工为主要内容的灾害防御体系建设, 走出了一条符合实际的防灾体系建设道路。草原鼠害方面, 2006—2011 年, 中央财政共投入草原鼠害防治补助经费 1.8 亿元, 每年累计投入劳动力约 60 万人次, 防治器械近万台(套), 完成防治面积 3 844 万公顷, 平均每年草原鼠害防治面积为 640.1 万公顷。草原虫害方面, 2006—2011 年, 中央财政共投入经费 5.4 亿元, 用于补助草原虫害防治工作, 共完成防治面积 2 907 万公顷, 平均每年草原虫害防治面积为 484.5 万公顷。

#### 8. 草原科技研究

2009 年, 农业部启动国家牧草产业技术体系后, 通过牧草产业实践和草地保护利用的技术需求, 整合全国草地和牧草科技人员并凝练成果, 在良种繁育、牧草栽培、牧草加工利用、研发机械设备等方面将草业科技水平提升到一个新的高度。

截至 2011 年底,共收集和引进牧草种质资源 2 185 份,筛选出适合热带、亚热带、温带、寒温带等种植的优质、高产、高抗性牧草品种或品系 65 个。建立牧草良种繁育技术体系 2 套。制定种子区域适宜性生产研究的多点试验技术方案 1 套。针对不同区域的主栽品种进行重点研究,开展种植制度、田间栽培与草地管理技术研发,构建不同牧草高产种植技术模式,建立了牧草(苜蓿)旱作增产栽培、草田轮作、牧草生产持续高产栽培等技术 20 余套,牧草栽培管理技术规程 30 套。提出北方和南方草地草畜平衡管理概念模型各 1 个,同时开展了我国人工草地和天然草原牧草生产力预测及评价工作。建立全国牧草区划数据库,完成了 45 种主栽牧草的适宜性分布制图、不同草原生态区主推品种适宜性分布数据库。2008 年,启动了国家草品种区域试验项目,截至 2011 年底,中央累计投资 2 300 万元,地方配套资金投入逾 380 万元,共在 25 个省(自治区、直辖市)设立了 41 个试验点,基本覆盖了我国的主要生态区域。

### 9. 草原技术推广

2011 年,全国有省级草原工作站 23 个、地级 188 个、县级 1 055 个,在编干部职工人数 11 450 人。各级草原技术推广机构承担着草原保护与建设技术推广、技术指导工作。飞播牧草方面,2006—2011 年,共投入飞播种草经费 9 429.2 万元,其中中央财政下拨补助资金 5 400 万元。实际完成飞播种草面积 8.5 万公顷,在 17 个省区 53 个市(县、旗)的

100 多个乡镇实施。项目区每年生产近 365.9 万吨的优质干草,每年可为农民直接增加 14.6 亿元人民币的经济收入。草种生产方面,2011 年全国牧草种子生产量 88 862 吨,牧草种子田总面积 12.77 万公顷。种质资源保护方面,2006—2011 年,中央累计投资 5 100 万元,建立包括 1 个中心库、2 个备份库、17 个资源圃、10 个生态区域技术协作组,覆盖全国 31 个省(自治区、直辖市)的国家级草种质资源保存利用体系,功能明确,分工合理,保存安全,稳步推进全国范围内的牧草种质资源保护工作。在科技兴草方面,2010 年以来,农业部在河北、内蒙古、辽宁、江西、四川、贵州、甘肃、青海、宁夏等 9 个省、自治区选择不同草原类型区,建设 10 个草原保护建设科技综合示范区。两年多来,各地精心组织,通过优质牧草品种筛选等 9 项技术的集成应用和集中展示,增强了集成创新能力,解决了草原保护建设和畜牧业发展中存在的技术问题,提升了科技水平。

### 10. 牧草生产

在牧草种植方面,2011 年全国保留种草面积 1 951.1 万公顷。内蒙古、甘肃、四川、新疆和黑龙江等省区为主要牧草种植省区,2011 年年末保留种草面积分别占全国种草总面积的 22.1%、13.6%、9.3%、7.1%和 7.1%。268 个牧区半牧区县保留种草面积 985.8 万公顷。在商品草生产方面,2011 年全国商品草生产面积 203.3 万公顷。内蒙古、黑龙江、吉林、四川和甘肃等省区为主要商

品草种植省区，商品草种植面积分别占全国的 25.8%、25.4%、16.5%、13.7%、6.8%。268 个牧区半牧区县商品草生产面积为 136.8 万公顷，占全国的 67.3%。

### 11. 草原生态和生产力

2006 年以来，国家不断加大力度推进草原重大生态工程建设，各地集中治理生态脆弱和严重退化草原，草原生态发生了一些趋好性变化，草原生态环境加剧恶化的势头初步得到遏制，重大生态工程区草原生态加快恢复，部分重点草原地区生态环境明显改善。监测表明，工程区内植

被组成发生显著变化，多年生牧草增多，可食鲜草产量提高，有毒有害杂草数量下降，生物多样性明显好转，区域生态显著改善。草原生产力方面，2006—2011 年，全国天然草原鲜草产量均在 93 800 万吨以上，2009 年受高温少雨影响，部分草原旱情严重，天然草原鲜草产量较低；2011 年，受北方大部草原降水偏多影响，草原植被长势较好，全国天然草原鲜草产量自 2005 年农业部开展全国草原监测工作以来首次突破 10 亿吨。2006—2011 年，全国重点天然草原超载率逐年下降。

## 一、草原法制建设

### 【总体评价】

“十一五”以来，我国草原法制建设全面推进，草原法律体系更加完善。国务院公布新修订的《草原防火条例》，最高人民法院启动《关于审理破坏草原资源刑事案件适用法律若干问题的解释》制定工作，农业部相继制定和修订了《草种管理办法》、《草原征占用审核审批管理办法》等部门规章，内蒙古等9个省、自治区相继制定或修订了13个地方性法规和11个地方政府规章，较为健全的草原法律法规体系已基本建立，依法治草局面初步形成。

### 【草原防火条例】

1993年10月5日，国务院颁布了《草原防火条例》（以下简称《条例》），标志着我国草原防火工作步入法制化轨道。《条例》的实施，对加强草原防火工作、有效预防和扑救草原火灾及减少火灾损失发挥了积极的作用。但随着经济社会的发展，我国草原防火工作面临的形势发生了一些变化，主要表现在：草原作为重要的生态保护屏障和牧民的基本生产资料的作用日益凸显，对草原防火工作的要求越来越高，需要在总结实践经验的基础上，完善草原火灾预防、扑救和灾后处置等制度；进一步明确各级人民政府、草原防火

主管部门、有关部门及单位在草原防火工作中的责任；按照应急管理工作的要求，需要进一步加强草原火灾监测预警、快速反应和综合扑救等方面的制度建设；1993年条例的法律责任部分对违法行为的处罚力度偏轻，对一些违法行为没有规定相应的处罚措施，难以有效制裁各种违法行为，需要进一步完善。为适应新形势的要求，根据《中华人民共和国草原法》和草原防火工作的实际，2004年开始着手对1993年发布的《条例》进行修订。

新修订的《草原防火条例》，于2008年11月19日经国务院第36次常务会议修订通过，2008年11月29日国务院第542号令公布，自2009年1月1日起施行。新修订的《条例》突出了草原防火应急体系建设，细化和完善了草原火灾的预防、应急扑救措施，强化了法律责任。该《条例》的实施，对健全草原防火工作体制和机制、提高应急防控能力、有效防止重特大草原火灾的发生、为牧区经济社会又好又快发展创造良好氛围，具有重要意义。

### 【草原司法解释】

近年来，受经济利益驱动，各类破坏草原资源现象日益突出，特别是非法开垦草原、非法使用草原等行为屡禁不止，需要严厉打击，发挥刑罚的威慑作用。但由于缺乏明确具体的定罪量刑标准，各地在





草原执法和司法实践中对应否追究犯罪嫌疑人刑事责任的问题时常产生争议，影响了刑罚作用的有效发挥。2010年5月，最高人民法院应农业部的商请，启动了《解释》的制定工作。

最高人民法院研究室在开展专题调研、召开座谈会、征求各省高级法院和最高人民法院五个刑庭意见、召开专家论证会的基础上，反复研究修改后形成征求意见稿，并将征求意见稿送请全国人大常委会法工委刑法室、最高人民检察院法律政策研究室、公安部法制局、农业部等单位征求意见后，修改形成了送审稿。《解释》送审稿先经最高人民法院刑事审判委员会审议通过后，报请最高人民法院审判委员会审议。推动《解释》的出台，将为依法追究破坏草原资源当事人的刑事责任提供重要依据，对进一步增强草原执法的威慑力、依法保护草原资源和生态环境，具有十分重要的意义。

### 【草原法配套法规规章】

“十一五”以来，各地积极加强草原法配套法规规章的制定、修订工作，草原法律体系进一步完善。农业部相继制定和修订了《草原征占用审核审批管理办法》、《草种管理办法》等部门规章。西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆相继制定出台或修订了《草原法》的实施办法或条例，制定出台或修订了《草原法》的实施办法或条例的省区已有9个。各地还根据当地草原管理工作的实际需要，出台了具有地方特色、加强草原保护建设管理的地

方性法规和政府规章。如内蒙古率先在全国出台了基本草原保护条例；宁夏出台了禁牧封育条例；四川阿坝藏族羌族自治州出台了实施《四川省〈中华人民共和国草原法〉实施办法》的变通规定，甘孜藏族自治州出台了草原管理条例；青海果洛自治州出台了草原管理条例；新疆巴音郭楞蒙古自治州出台了巴音布鲁克草原生态保护条例，克孜勒苏柯尔克孜自治州出台了草原管理保护条例，和布克赛尔蒙古自治县出台了草原生态保护条例；部分省区还制定了一系列涉及野生植物、草原承包、草种、草原防火等的规章。草原法律体系的进一步完善，为草原执法工作提供了更加良好的制度保障。

### 【草原植被恢复费征收使用管理】

“十一五”以来，各级草原监理机构切实履行职责，加大草原植被恢复费征收使用管理工作力度。一方面，不断完善法律法规和政策依据。如2007年甘肃省出台了《甘肃草原条例》，明确草原植被恢复费的具体标准由省人民政府依照国家有关规定制定，并将采集或者出售草原野生植物的单位和个人也纳入草原植被恢复费征收范围。同时，在省农牧厅、草原监理站的协调努力下，甘肃省在全国率先制定出台了草原植被恢复费收费标准和管理办法，为依法开展草原植被恢复费征收工作提供了法律法规和政策依据。另一方面，积极沟通协调争取支持。农业部积极与财政部、国家发改委沟通协调，在2010年推动两部出台了草原植被恢复费征收的