

Fundament of China's Grassland Enforcement

中国草原执法概论

农业部草原监理中心 编

 人民出版社

中国草原执法概论

农业部草原监理中心 编

本书编委会组成人员

编委会主任：张喜武

编委会副主任：刘连贵 刘加文

编委会：（以姓氏笔画为序）

卫琳 王乐君 王晓斌 刘志梅 李拥军 李晓毓
李维薇 张智山 宗锦耀 周应华 罗健 徐百志
韩丰泽

主编：施文正

副主编：丁文英 郭连恒

编写人员：（以姓氏笔画为序）

丁文英 于萍 龙烁 朱立博 达布希拉图
李云辉 张志强 陈永泉 施文正 贾利中 郭连恒
康永恒



人民出版社

责任编辑:茅友生

图书在版编目(CIP)数据

中国草原执法概论/农业部草原监管中心 编.(施文正 主编)

-北京:人民出版社,2007.5

ISBN 978-7-01-006175-7

I. 中… II. 农… III. 草原法-行政执法-中国 IV. D922.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 051987 号

中国草原执法概论

ZHONGGUO CAOYUAN ZHIFA GAILUN

农业部草原监管中心 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:25.5

字数:430 千字

ISBN 978-7-01-006175-7 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

草原是我国面积最大的绿色生态屏障,是畜牧业发展的重要物质基础和农牧民赖以生存的基本生产资料。加强草原保护建设,对维护国家生态安全,促进经济社会全面发展,增加农牧民收入,具有十分重要的意义。

草原执法是草原保护建设的重要手段。改革开放以来,我国草原法制建设取得积极进展,草原法律法规体系不断完善;草原执法工作得到显著加强,逐步走上了依法治草的道路;草原执法体系建设步伐明显加快,初步形成了中央、省、地、县四级草原执法体系;草原执法人员素质不断提高,执法办案能力明显增强。

为进一步做好草原执法监督工作,不断提高草原执法人员素质,农业部草原监理中心组织法学专家和具有丰富实践经验的草原执法人员共同编写了《中国草原执法概论》一书。这是我国专门针对草原执法工作编写的第一部专著。编写人员将法学理论与草原执法实践相互融会贯通,对草原执法的概念、草原执法主体及其职能、草原行政处罚、草原执法的监督、行政法律救济以及草原执法文书的制作及归档管理等方面,都做了详尽的阐述。为便于学习,还在附录中收编《草原法》及相关的法律、法规和规章,以及各省区已经出台的《草原法》实施细则或条例,希望对草原执法人员学习和工作能够有所帮助。

本书各章的执笔人分别为:第一章:施文正,第二章:丁文英、陈永泉,第三章:李云辉、龙烁,第四章:郭连恒、张志强,第五章:达布希拉图,第六章:朱立博,第七章:丁文英,第八章:康永恒,第九章:贾利中。农业部草原监理中心组织进行了最后统稿。

由于编写时间紧,编写人员水平有限,在章节和内容的安排上难免会有不足与缺失,希望广大读者不吝指正,以便再版时进行修正。

编 者

二〇〇七年二月

1

目 录

前 言	(1)
第一章 总 论	(1)
第一节 草原执法的概念与特点	(1)
一、草原执法的概念	(1)
二、草原执法的特点	(2)
第二节 我国草原执法的历史沿革和现状	(5)
一、发展历程	(5)
二、草原执法工作现状	(7)
三、草原执法工作面临的主要问题	(8)
第三节 草原执法的地位和作用	(9)
一、草原执法在草原行政管理工作中的地位	(9)
二、草原执法在实现依法监督管理草原中的作用	(10)
第四节 草原执法的指导思想和基本原则	(10)
一、草原执法的指导思想	(10)
二、草原执法的基本原则	(11)
第二章 草原执法的主体和职能	(14)
第一节 草原执法主体	(14)
一、草原执法主体的概念及其构成要件	(14)
二、草原执法主体的特点	(15)
三、草原执法主体的组成	(16)
第二节 草原执法主体的职能	(18)
一、草原执法主体职能的设置	(18)
二、草原执法主体职能的内涵	(20)
第三章 草原执法的职权及保障	(24)
第一节 草原执法的基本职权	(24)

一、草原行政许可权·····	(24)
二、草原行政监督权·····	(34)
三、草原行政征收权·····	(41)
四、草原行政处理权·····	(42)
五、草原行政强制权·····	(45)
六、草原行政处罚权·····	(47)
七、其他草原行政职权·····	(48)
第二节 草原执法行使职权的保障·····	(50)
一、草原执法行使职权的法律保障·····	(50)
二、草原执法行使职权的人、财、物保障·····	(55)
第四章 草原行政处罚概述·····	(57)
第一节 草原行政处罚的概念和基本原则·····	(57)
一、草原行政处罚的概念与特征·····	(57)
二、草原行政处罚的基本原则·····	(58)
第二节 草原行政处罚的适用·····	(68)
一、草原行政处罚适用的概念和作用·····	(68)
二、草原行政处罚适用的原则·····	(70)
三、区别对待、合理处罚·····	(77)
四、草原行政处罚的对象和适用范围·····	(83)
五、草原行政处罚中适用法律的规则·····	(86)
六、草原行政处罚的追溯时效·····	(92)
七、草原行政处罚中存在的主要问题·····	(93)
第三节 草原行政处罚与其他制裁形式的比较·····	(97)
一、草原行政处罚与刑事处罚的关系·····	(97)
二、草原行政处罚与行政处分的关系·····	(108)
三、草原行政处罚与赔偿责任的关系·····	(109)
第五章 草原行政处罚的管辖·····	(111)
第一节 管辖的概念和意义·····	(111)
一、管辖的概念·····	(111)
二、管辖的意义·····	(111)
第二节 草原行政处罚管辖的内容及原则·····	(112)
一、草原行政处罚管辖的基本内容·····	(112)

二、确定草原行政处罚管辖遵循的原则	(114)
第三节 草原行政处罚管辖的分类	(115)
一、地域管辖	(115)
二、级别管辖	(117)
三、指定管辖	(120)
四、职能管辖	(121)
五、移送管辖	(122)
第六章 草原行政处罚程序和执行	(123)
第一节 草原行政处罚案件的调查取证	(123)
一、草原行政处罚案件调查取证的原则和方法	(123)
二、调查取证中有关人员的义务	(126)
三、草原行政处罚案件的证据	(126)
第二节 草原行政处罚的决定	(128)
一、简易程序	(128)
二、一般程序	(131)
三、听证程序	(135)
第三节 草原行政处罚的执行	(142)
一、草原行政处罚执行的概念和原则	(142)
二、草原行政处罚执行的实施	(143)
第七章 草原执法的监督	(146)
第一节 行政监督概述	(146)
一、外部监督	(146)
二、内部监督	(147)
第二节 草原执法监督的概念和特点	(148)
第三节 草原执法主体及执法人员违法的法律责任	(149)
一、行政责任	(149)
二、刑事责任	(156)
第四节 草原执法监督机制的完善	(159)
一、加强对草原执法监督的领导责任	(160)
二、加强行政复议工作	(160)
三、健全草原执法案卷评查制度	(160)
四、建立健全草原执法的资格认证制度	(160)

五、强化草原执法责任制	(161)
第八章 行政法律救济	(162)
第一节 行政复议	(162)
一、行政复议的概念、属性和作用	(162)
二、行政复议的适用范围	(164)
三、行政复议机关及其法制工作机构	(166)
四、行政复议程序概述	(167)
第二节 行政诉讼	(171)
一、行政诉讼的概念、特征和基本原则	(171)
二、行政诉讼的受案范围与管辖	(173)
三、行政诉讼的参加人	(176)
四、行政诉讼中的证据和法律适用	(178)
五、行政诉讼程序	(186)
六、行政诉讼的判决、裁定、决定和执行	(188)
第三节 行政赔偿与行政补偿	(190)
一、行政赔偿	(190)
二、行政补偿	(198)
第九章 草原执法文书	(202)
第一节 草原执法文书的概念、特点和种类	(202)
一、草原执法文书的概念	(202)
二、草原执法文书的特点	(203)
三、草原执法文书的种类	(206)
第二节 草原执法文书的写作要求	(207)
一、草原执法文书写作的基本原则	(207)
二、草原执法文书制作的基本要求	(208)
三、草原执法文书的技术要求	(209)
四、草原执法文书的语言规范	(212)
第三节 草原执法主要文书的制作和格式文本	(213)
一、草原行政处罚文书的制作	(213)
二、草原案件行政复议文书的制作	(220)
三、草原案件行政调解协议文书的制作	(221)
四、草原案件行政诉讼答辩状的制作	(221)

[附录]草原执法文书格式	(224)
第四节 草原执法文书的归档管理	(244)
一、草原执法文书归档的意义	(244)
二、草原执法文书归档的要求	(245)
三、草原执法文书立卷归档的工作程序	(245)
四、草原执法文书的管理	(248)
 附录: 《中华人民共和国草原法》	(249)
《中华人民共和国行政处罚法》	(260)
《中华人民共和国行政复议法》	(270)
《中华人民共和国行政诉讼法》	(279)
《中华人民共和国行政许可法》	(289)
《中华人民共和国国家赔偿法》	(303)
《中华人民共和国刑法》(节录)	(311)
《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》	(313)
《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政 诉讼法〉若干问题的解释》	(316)
《草畜平衡管理办法》	(333)
《草种管理办法》	(336)
《草原征占用审核审批管理办法》	(344)
《内蒙古自治区草原管理条例》	(348)
《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》	(358)
《黑龙江省草原条例》	(367)
《四川省〈中华人民共和国草原法〉实施办法 (2005年修订)》	(378)
《宁夏回族自治区草原管理条例(2005修订)》	(382)
《甘肃省草原条例》	(391)

第一章 总 论

第一节 草原执法的概念与特点

一、草原执法的概念

草原执法是草原行政主管部门和草原监督管理机构,依照法律程序,执行草原法律法规规章,保护和监督管理草原的法律行为。这一概念包括三层含义:

(一)草原执法是执法主体行使职权履行职责的法律行为

草原执法主体行使职权、履行职责,是指草原行政主管部门和草原监督管理机构及其工作人员依照法定职权和程序,运用法律规范处理草原权属、草原规划、建设、利用和保护,以及对草原法律、法规执行情况进行监督检查,对违反草原法律、法规的行为进行查处的法律行为。因此,草原执法是执法主体对相对人实施的,具有法律意义、产生法律效果的行为,不同于其他社会行为。

(二)草原执法的主要客体是因草原引发的行政法律关系

行政执法主体行使职权履行职责所指向的对象,称为客体,既可以是物,也可以是行为、智力成果等,统称为法律关系。草原执法的客体,主要是因草原引发的行政法律关系,包括草原和与草原有关的财物与行为等。草原执法就是依法规范和调整因草原而产生的各类行政法律关系。

草原是具有多种功能的重要战略资源。1985年出台的《中华人民共和国草原法》(以下简称《草原法》),主要把草原作为畜牧业的生产资料,作出了保护、管理、建设和合理利用草原的法律规范,草原执法相对比较简单。这部法律虽然也提到了保护草原对改善生态环境的作用,但尚未将草原作为具有生态战略意义的自然资源置于保护的地位。随着社会经济的发展,人们对草原生态功能和社会功能的认识不断深化,因草原而产生的行政法律关系变得更加多样而复杂。因此,新修订的《草原法》更加

重视以法律规范调整保护草原生态、社会功能的行政法律关系。

(三) 草原执法是实现依法监督管理草原的重要环节

依法监督管理草原,就是草原行政主管部门和草原监督管理机构必须遵循法律规定,依法行使行政权,既不失职,又不越权,这是依法行政的必然要求。依法行政有三个基本要求:一是行政机关行使的行政权必须依法取得,于法有据;二是行政机关必须合法行使所取得的职权,行政权力的合法取得是行政机关行使职权的前提;三是行政机关必须依法接受监督,并承担违法的法律责任。

依法监督管理草原也要体现这些依法行政的基本要求。一是要依法建立健全草原执法体系,明确草原行政主管部门和草原监督管理机构监督管理草原的行政权。二是要依法行使监督管理草原的行政权,包括按照权力机关的授权,依法制定监督管理草原的行政法规、规章和政策;实施相应的措施、办法;监督法律、法规、规章以及措施办法的执行情况,对违法行为进行查处。三是依法接受监督制约,包括内部和外部的监督。内部的监督,如作为上级草原行政主管部门或者草原监督管理机构,负有对下级草原行政主管部门或者监督管理机构的监督职能;有关草原行政主管部门或者草原监督管理机构对违反草原法律法规的行为,应当依法作出行政处理而不作出行政处理决定的,上级草原行政主管部门或者草原监督管理机构有权依法责令其作出行政处理决定,或者直接作出行政处理决定。外部的监督,包括国家权力机关、司法机关、专门行政监督机关以及国家机关系统外的个人、组织的监督。

二、草原执法的特点

(一) 草原执法客体的复杂性

草原执法客体的复杂性主要表现在以下两个方面:

1. 草原分布广、类型多。从分布区域看,我国草原主要分布在北方省区,但南方省区也有草原(草地)分布,可以说全国各省、自治区、直辖市都有草原分布。为了便于规划、管理,在《全国草原保护建设利用总体规划》中,将我国草原划分为北方干旱半干旱草原区、青藏高原高寒草原区、东北华北湿润半湿润草原区和南方草地区等4大区域。由于不同区域经济社会发展状况差异很大,草原执法需要针对不同区域草原的情况突出不同的工作重点。从草原的类型看,按照20世纪80年代开展全国草原资

源普查时制定的《中国草地资源类型划分标准和中国草地资源类型系统》,全国草原可划分为 18 个类、813 个型。从草原的性质看,草原包括天然草原(包括草地、草山和草坡)和人工草地(包括改良草地、退耕还草地)。不同类型、不同性质的草原,其功能定位、利用方式以及存在的主要问题也不尽相同。草原执法工作也需要针对不同类型、不同性质的草原采取不同的方法和措施。

2. 草原权属关系相对复杂。我国《宪法》第 6 条规定,“中华人民共和国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制”;第 9 条第 1 款规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”但草原权属关系相对于耕地等其他农用地的权属关系而言,更具复杂性。耕地基本上都是集体所有,而草原除了国家所有之外还有集体所有。比如在内蒙古自治区,大多数草原属于集体所有,只有少部分属于国家所有;在其他省区,大部分草原属于国家所有,少部分草原属于集体所有。由于这种情况的存在,在草原承包管理、因建设征用使用草原的管理中,都需要针对草原权属的不同采取不同的管理措施。

(二) 草原执法适用法律规范的复合性

草原执法适用的法律规范具有复合性的特点。从法律渊源来看,首先,《宪法》作为国家根本大法,是最高的法律渊源;其次是由《草原法》及相关法律组成;依次还有行政法规,如国务院发布的《草原防火条例》和正在制定基本草原保护条例等;地方性法规,如地方的草原管理条例或《草原法》实施办法,最近修订的有《内蒙古自治区草原管理条例》、《黑龙江省草原条例》、《宁夏回族自治区草原管理条例》、《四川省实施草原法细则》等;民族自治地方有关草原的自治条例或单行条例,如一些自治州、县(旗)制定的草原条例;国务院草原行政主管部门制定的有关规章,如农业部公布的《草畜平衡管理办法》、《草原征占用审核审批管理办法》、《草种管理办法》等;省、自治区、直辖市及较大的市的地方政府制定的有关规章所组成。此外还有有关的法律解释,如全国人大常委会关于《中华人民共和国刑法》第 228 条、第 342 条、第 410 条的解释;我国参加的具有相关内容的国际条约,如《生物多样性公约》等,也是其法律渊源。

从法律部门来看,草原执法不仅适用《草原法》,还需要其他许多部门法律来规范和调整。如确认草原权属关系还需适用《中华人民共和国

土地管理法》;草原生态保护还需适用《中华人民共和国环境保护法》;草原保护建设还需适用《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国国防沙治沙法》等;违反草原法律法规行为的法律责任,既有民事的、行政的,还有刑事的,适用的法律有民法、行政法和刑法。

从法律的效力看,草原法律、法规有很多层次,在适用法律规范时要区别不同层次法律、法规的效力。宪法具有最高的法律效力,有关草原的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。《草原法》及有关的法律,其法律效力高于行政法规、地方性法规、规章。国务院制定的行政法规,如《草原防火条例》和正在制定的基本草原保护条例,其效力高于地方性法规、规章。地方性法规如某个省、市、自治区的草原管理条例或者草原法实施办法,其效力高于本级和下级地方政府的规章。省、自治区的人民政府制定的有关规章,其效力高于本行政区域内的较大市的人民政府制定的规章。自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作出变通规定的,在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,有关草原的特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定。在同一层次的法律、行政法规、地方性法规、规章之间对同一事项的规定不一致而不能确定如何适用的,草原执法部门应请求有权裁决的机关作出裁决。

(三)草原执法任务的艰巨性

草原执法任务的艰巨性主要体现在以下三个方面:

1. 我国草原监督管理机构人员少。我国草原面积大,分布广,草原地区交通条件普遍较差。而全国县级以上草原执法人员仅有 7000 多人,平均每人需管理 80 多万亩草原。在草原监理体系最为健全的内蒙古锡林郭勒盟,也是 50 多万亩草原才有 1 名草原执法人员。据了解,全国林政人员 20 万人,林业公安 5 万多人,森警 5 万人,还有 20 万人的群众护林员。与林业相比,草原执法人员的数量与承担的任务很不相称。此外,由于草原监督管理体系地区发展不平衡,一些地方至今还没有设立草原监督管理机构,草原执法工作很难得到有效开展。

2. 草原执法手段落后。我国大部分草原分布在边疆少数民族地区,这些地区经济不发达,财政困难,对草原监理体系建设投入十分有限。同时,国家目前也没有设立草原监理体系建设专项资金。由于投入的严重

不足,造成大多数草原监理机构办公条件差,执法监督所必需的交通、通讯以及办案取证设施设备短缺。经费短缺、草原执法手段的落后,已成为制约草原执法工作有效开展的主要因素。

3. 草原执法环境差。《草原法》颁布实施后,为草原建设和保护提供了法律保障。但在实际工作中,全社会对草原的战略地位和重要作用认识不够,特别是地处边远的草原地区,农牧民的法律意识还普遍比较淡薄。一些地方政府为发展经济,在大力招商引资,进行矿藏开采和工程建设中,存在非法征用、使用草原的现象,对草原资源和生态环境造成了严重破坏。草原执法人员在对这些非法行为进行调查时,由于行政干预严重,查处违法行为的阻力很大。

第二节 我国草原执法的历史沿革和现状

一、发展历程

我国对草原实施监督管理的历史可以追溯很早,早在元朝就对草原保护颁布有严格的禁令,对“草生而掘地者、遗火而烧草者”施以“诛其家”的严罚。元太宗实行的几项有名的新政中,就有加强牧场管理和开辟新牧场的内容,他指令在各千户内选派嫩秃赤(汉译管理牧场的人),专管牧场的分配管理。新中国成立以来,我国草原执法工作起步于20世纪80年代初期,并伴随着我国改革开放的不断深入逐渐得到加强和规范,其发展过程大致可以分为4个阶段。

(一)萌芽阶段(1983—1984年)。20世纪80年代以前,尽管我国大多数地方设有草原行政主管部门(如畜牧局、农牧局等),但由于在草原管理和执法监督方面还没有一部专门的法律,真正意义上的草原执法基本属于空白。1983年,地处内蒙古呼伦贝尔草原的新巴尔虎右旗,率先成立了草原监督管理所,配备草原监督管理人员9名,负责本旗的草原监督管理工作。1984年《内蒙古自治区草原管理条例》颁布实施,对草原监督管理的职责职能作出了明确规定。同年,锡林郭勒盟、呼伦贝尔市的新巴尔虎左旗、额尔古纳市和鄂尔多斯市的鄂托克旗也相继成立了草原监督管理所。在这一阶段,宁夏回族自治区和黑龙江省等省区在加强草原监督管理工作及法规建设方面也做了一些有益的探索,《宁夏回族自治区草原管理试行条例》(1983年)、《黑龙江省草原管理条例》(1984年)等地

方法规相继出台,并对草原监督管理的职责、任务和权能等做了明确的规定。

(二)起步阶段(1985—1990年)。1985年6月18日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了我国第一部《中华人民共和国草原法》,草原保护建设和执法监督工作开始步入有法可依的轨道。依法保护草原和加强草原执法监督逐步引起各级党委、政府和主管部门的重视,草原执法机构建设步伐明显加快,草原执法工作逐步走上正轨。但受当时经济和社会发展等各种因素的限制,草原监督管理机构大多是设在草原行政主管部门或与草原技术推广部门合署办公,单独设置机构的很少。草原监督管理机构主要是配合草原行政主管部门开展草原执法监督工作。

(三)发展阶段(1991—2001年)。1991年,在农业部编制的《畜牧业经济发展第八个五年计划和十年规划》中明确提出要“加强草原管理监理体系建设”,“农业部和牧区省区、地、盟、州、县(旗)建立相应的草原管理、监理机构;在草地面积较大的省区、县,以及牧区重点乡镇、苏木根据需要建立相应的草原管理、监理机构,装备必须的交通、通讯、防卫设施。”在这一阶段,草原面积较大的省区均成立了省级草原监督管理机构,有的还设立了地级和县级草原监督管理机构,配备了草原监督管理人员。2001年7月,农业部决定设立草原监理中心,与全国畜牧兽医总站合署办公。至此,中央、省、地、县四级草原监督管理体系的基本框架初步形成。

(四)完善阶段(2002年以后)。2002年12月28日,新修订的《草原法》经第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议审议通过,并于2003年3月1日起施行。该《草原法》内容更加全面,层次更加清晰,可操作性更强。尤其是为了加强草原执法工作,第56条明确规定,“国务院草原行政主管部门和草原面积较大的省、自治区的县级以上地方人民政府草原行政主管部门设立草原监督管理机构,负责草原法律、法规执行情况的监督检查,对违反草原法律、法规的行为进行查处。”这一规定明确了草原监督管理机构的法律地位和职责。同时,在法律责任一章中,明确规定了应予处罚的违法行为,增加了处罚种类,加大了处罚力度,并注意了与刑罚的衔接。该《草原法》的颁布施行,为草原执法工作走上规范化的道路奠定了基础。2003年4月农业部正式成立草原监理中心,这是草

原执法体系建设的重大突破,也是草原执法工作新的里程碑。各地以《草原法》的颁布实施和农业部草原监理中心的成立为契机,不断加强草原监理机构和队伍建设,河南、安徽、福建、广西等省区先后也设立了省级草原监理机构,各省区地、县级草原监理机构也逐步健全,基本形成了中央、省、地、县四级草原监理体系。

二、草原执法工作现状

(一) 草原执法机构和队伍状况

据统计,截至2006年,全国县级以上草原监督管理机构共有760个,其中单独设置的草原监督管理机构为353个,占机构总数的46.4%。在草原监督管理机构当中,国家级草原监督管理机构1个;省级草原监督管理机构23个,其中单独设置机构11个;地级草原监督管理机构120个,其中单独设置机构49个;县级草原监督管理机构616个,其中单独设置292个。此外,在新疆、内蒙古、黑龙江、吉林、甘肃、青海等地区还设有乡级草原监督管理机构1333个,多为县级草原监督管理站(所)的派出机构。从草原执法人员看,全国县级以上草原监督管理人员共有7033人,其中,国家级有27人,省级有350人,地级有1107人,县级有5549人(机构和人员情况详见表1)。

表1:全国草原监督管理机构设置和人员情况

级别	机构情况			人员情况		
	机构 总数量	单独设置 机构数量	单独设置 百分比	总人数	专职人数	专职 百分比
国家级	1	1		27	27	
省 级	23	11	48%	350	178	51%
市 级	120	49	41%	1107	569	51%
县 级	616	292	47%	5549	3358	61%
合 计	760	353	46%	7033	4132	59%

2006年农业部草原监理中心统计数据。

(二) 草原执法工作情况

近年来,各级草原监理机构认真履行职责,不断加大草原执法监督

力度,有力打击了各种破坏草原的违法行为,为保护草原资源和生态环境,维护农牧民的合法权益作出了积极的贡献。草原执法重点查处的违法行为包括:非法开垦草原、非法征占用草原、乱采滥挖草原野生植物、未经合法程序批准临时占用草原、买卖或者以其他形式非法转让草原、在草原上毁草植树、开挖鱼塘等破坏草原的行为以及解决草原承包经营权纠纷等。2003—2006年,全国共查处草原违法案件一万多起,并对有关责任人依法予以处理。在草原执法过程中,各级草原监理机构高度重视对破坏草原大案要案的查处和曝光。农业部草原监理中心成立3年来与地方草原监理机构共同查处了新疆阜康市违法占用牧民承包草原和尉犁县、轮台县开垦草原案件、吉林省双辽市服先镇侵犯农牧民草原承包经营权并开垦草原案件、内蒙古扎赉特旗开垦草原案件、河北沽源县开垦草原案件、新疆沙湾县开垦草原案件以及内蒙古克什克腾旗开垦草原等数起严重破坏草原的大案要案,并进行了通报和曝光,对破坏草原的违法犯罪分子产生了强烈的震慑作用,也逐步树立起草原监理机构的执法权威。各级草原监理机构还按照国务院《信访条例》的规定和要求,认真处理农牧民群众的信访案件,维护农牧民权益。在处理草原信访案件的过程中,各级草原监理机构不断总结经验,建立和完善了草原信访举报案件的转办、督办和查办机制,草原信访案件处理工作逐步走上正轨。

为提高草原执法工作的质量和水平,各级草原监理机构按照《草原法》的要求,不断加强自身建设,积极对草原执法人员进行培训和教育。通过开展不同层次的培训,草原执法人员的政治素质和业务能力均有了明显的提高。

各级草原监理机构除了依法开展草原法律、法规执行情况的监督检查,对违反草原法律、法规的行为进行查处等工作外,还在配合草原立法、落实草原家庭承包、推行草原保护制度、草原资源与生态监测、草原防火防灾以及草原建设项目的监督检查等方面开展了大量工作。

三、草原执法工作面临的主要问题

尽管我国草原执法工作已取得了初步成效,但草原执法工作仍面临着一些急需解决的突出问题。

(一)草原执法体系不健全。全国尚有部分省(市)未建立省级草原