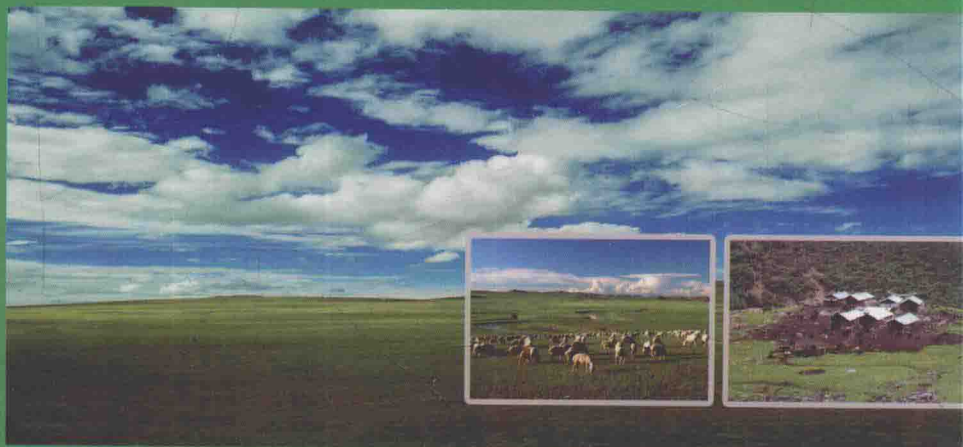


草业政策与法规

Caoye Zhengce yu Fagui

魏学红 孙磊 主编



中国农业大学出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

草业政策与法规

魏学红 孙 磊 主编

中国农业大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

本书共分十章。第一章绪论;第二章草业政策与草业法规概述;第三章草原法律制度;第四章牧草种子与草品种选育审定法律制度;第五章野生动物保护法;第六章野生植物保护条例;第七章自然保护区法律法规;第八章草原行政执法;第九章经济法基础知识;第十章合同法律制度。

本书内容综合、体系科学,反映草业法制建设的新发展。适用于高等职业院校、中等职业教育和农牧业技术人员使用和参考。

图书在版编目(CIP)数据

草业政策与法规/魏学红,孙磊主编. —北京:中国农业大学出版社,2016.7
ISBN 978-7-5655-1613-9

I. ①草… II. ①魏…②孙… III. ①草原法-中国 IV. ①D922.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 148012 号

书 名 草业政策与法规

作 者 魏学红 孙 磊 主编

策划编辑 梁爱荣 汪春林

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62818525,8625

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

E-mail cbsszs@cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 18 印张 330 千字

定 价 48.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

编 委 会

主 编 魏学红(西藏农牧学院)

孙 磊(西藏农牧学院)

副主编 赵玉红(西藏农牧学院)

金 涛(西藏农牧科学院)

参 编 王向涛(西藏农牧学院)

王明涛(西藏农牧学院)

谢国平(西藏农牧学院)

包赛很那(西藏农牧学院)

张彩峡(西藏职业技术学院)

刘海聪(西藏职业技术学院)

前 言

我国是草原资源大国,天然草原面积达 3.93 亿 hm^2 , 约占国土总面积的 41.7%, 是耕地面积的 3.2 倍、森林面积的 2.3 倍, 居世界第二位。草原既是畜牧业发展的物质基础、牧民的基本生产资料, 又是地球的“皮肤”、生态保护的屏障。因此, 保护、建设和合理利用草原, 对国民经济和社会发展具有十分重要的战略意义。国家历来高度重视草原的保护和管理工作。1985 年《中华人民共和国草原法》开始实施, 并于 2002 年修订。同时, 国家和各省(自治区、直辖市)先后又制定了一系列与草原相关的法律法规。草原法和相关政策的实施, 对加强草原保护、建设和合理利用, 改善生态环境, 解决草原纠纷发挥了积极的作用。

西藏农牧学院草业科学专业从 2004 年开始在本科专业中开设“草原法及相关政策”课程, 该课程在拓展学生专业知识和草原有效保护管理方面具有积极的作用。2009 年修订该课程, 增加地区法律法规和解决草原纠纷案例等内容。为了普及、宣传草原法及相关政策, 有效管理和保护草原, 在课程基础上出版《草业政策与法规》。

本书共分十章。魏学红、赵玉红和金涛编写第一章、第二章、第三章、第九章和第十章; 孙磊、王明涛、谢国平、刘海聪编写第五章、第六章、第七章、第八章; 王向涛、包赛很那、张彩峡编写第四章。

该书涉及内容广, 加之时间短促, 编者水平有限, 缺点和错误在所难免, 请专家和读者批评指正。

编者

2016 年 5 月

目 录

第一章 绪论	1
一、草原政策与法规的研究对象、范围和内容	1
二、学习草业政策与法规的意义	2
三、学习草业政策与法规的方法	3
第二章 草业政策与草业法规概述	5
第一节 草业政策概述	5
一、政策的概念和性质	5
二、草业政策的概念和特征	7
三、草业政策的作用	8
四、草业政策体系	9
五、草业政策分类	11
第二节 草业法规概述	12
一、法律、法规的概念	12
二、草业法规的概念和作用	12
三、我国草业法规的立法体系	14
第三节 草业政策与草业法规的关系	16
一、草业政策与草业法规的联系	16
二、草业政策与草业法规的区别	17
第四节 我国现阶段草业政策	18
一、草原承包责任制	18
二、草原生态建设补偿机制	30
第三章 草原法律制度	39
第一节 草原法概述	39
一、草原法的概念	39
二、《草原法》的适用范围	39
三、《草原法》的基本原则	40
四、草业建设方针	42

五、我国草原立法的发展过程	43
第二节 草权管理的法律规定	44
一、草原所有权	44
二、草原使用权	45
三、草权的主体和客体	46
四、草原所有权和使用权的形式	47
五、草原所有权和使用权的管理	48
六、承包经营权	49
七、草原、草地权属的确认与权属证书的发放	50
八、草原、草地使用权流转	51
九、草权争议处理	53
十、征用或占用草地管理	56
第三节 草原经营管理的法律规定	57
一、草业主管部门及其主要职责	57
二、草原监督管理机构建设	58
三、草原行政和监督管理执法队伍建设	60
四、草原资源调查与草原资源档案制度	61
五、草原生产、生态监测预警系统	66
第四节 草原建设的法律制度	67
一、草原建设的投入	67
二、人工草地建设、天然草原改良和饲草饲料基地建设	68
三、草原围栏、牧民定居点等生产生活设施的建设	69
四、草原水利设施建设	69
五、草原防火设施建设	70
六、“四化”和水土流失的草原	71
第五节 草原利用的法律制度	71
一、草原载畜量和草畜平衡	72
二、合理配置畜群和均衡利用草原	72
三、割草场和野生草种基地	73
四、调剂使用草原	74
第六节 草原保护的法律制度	74
一、基本草原保护制度	74
二、建立草原自然保护区	75

三、禁止开垦草原	75
四、草原防火工作	76
五、草原鼠害、病虫害和毒害草防治	77
第四章 牧草种子与草品种选育审定法律制度	78
第一节 种子法概述	78
一、种子质量	78
二、种子使用	79
三、种质资源保护	79
四、违反种子法规的法律责任	79
第二节 牧草种子管理法律制度	80
一、我国牧草种子业的现状	81
二、牧草种子的管理	82
三、牧草种子质量及检验规程	85
第三节 牧草品种选育与审定法律制度	86
一、牧草品种审定管理规定	86
二、草品种审定技术规程	88
第五章 野生动物保护法	89
第一节 野生动物保护法概述	89
一、野生动物概述	89
二、野生动物保护的意义	89
三、野生动物保护的对象	90
第二节 野生动物保护的法律规定	91
一、野生动物保护的部门	91
二、野生动物保护措施	92
第三节 违反野生动物保护法的法律责任	96
一、非法猎捕野生动物的刑事责任	96
二、非法经营国家重点保护野生动物及其产品的刑事责任	98
三、伪造、倒卖、转让动物特许许可证的刑事责任	99
四、野生动物行政主管部门工作人员职务犯罪的刑事责任	100
第六章 野生植物保护条例	101
第一节 野生植物保护概述	101
一、野生植物概述	101
二、野生植物保护的意义	102

第二节 野生植物保护的法律规定	102
一、野生植物保护的部门	102
二、野生植物保护	103
第三节 法律责任	105
第七章 自然保护区法律法规	107
第一节 自然保护区概述	107
一、自然保护区概念	107
二、自然保护区发展历史	107
三、自然保护区的作用	108
四、建立自然保护区的意义	108
五、自然保护区类型	109
第二节 自然保护区的设立	110
一、自然保护区设立的条件	110
二、自然保护区设立的程序	110
三、自然保护区的命名	111
第三节 自然保护区的管理	112
一、自然保护区区划	112
二、自然保护区管理体制	113
三、自然保护区管理机构职责	113
四、自然保护区严禁事项	113
五、关于在自然保护区开展活动的管理规定	114
第四节 法律责任	115
第八章 草原行政执法	117
第一节 草原行政执法的概念和内容	117
一、草原行政执法	117
二、草原行政执法的职责	118
第二节 草原违法行为及现状	118
一、草原违法行为	118
二、草原违法的类型和数量	119
第三节 草原违法行为的法律责任	120
一、民事责任制度	120
二、行政责任制度	120
三、刑事责任制度	121

第四节 草原违法行政执法程序·····	121
第九章 经济法基础知识·····	147
第一节 我国的立法体制与法的适用规则·····	147
一、法的概念和特征 ·····	147
二、我国的立法体制 ·····	148
三、法的适用规则 ·····	149
第二节 经济法的概念和作用·····	151
一、经济法的概念与调整对象 ·····	151
二、经济法的作用 ·····	151
第三节 经济法律关系·····	153
一、经济法律关系的概念与构成要素 ·····	153
二、经济法律关系的变动 ·····	155
第四节 经济法律行为·····	156
一、经济法律行为的概念和种类 ·····	156
二、经济法律行为的一般要件 ·····	157
三、经济行为的效力状态及其法律后果 ·····	158
第五节 与经济法有关的主要法律制度·····	160
一、法人 ·····	160
二、代理 ·····	163
三、物权 ·····	165
四、债权 ·····	171
第六节 违法行为及法律责任·····	172
一、违法行为的概念与构成要件 ·····	172
二、法律责任 ·····	174
三、法律责任的归责和免责 ·····	175
四、确定违法及法律责任的逻辑方法 ·····	177
第十章 合同法律制度·····	179
第一节 合同法概述·····	179
一、合同的概念与分类 ·····	179
二、合同法的调整范围与基本原则 ·····	181
第二节 合同的订立及其法律效力·····	182
一、合同的订立 ·····	182
二、合同的效力 ·····	187

第三节 合同的履行和担保	190
一、合同履行的概念与规则	190
二、合同履行中的抗辩权	191
三、债务的提前履行和部分履行	192
四、合同的保全措施	192
五、合同的担保	193
第四节 合同的变更、转让和权利义务终止	195
一、合同的变更	195
二、合同的转让	196
三、合同的权利义务终止	197
第五节 违约责任	199
一、违约责任的概念	199
二、承担违约责任的原则	200
三、承担违约责任的主要形式	200
四、违约责任的免除	201
第六节 合同纠纷解决方式	202
一、自行协商	202
二、调解	202
三、仲裁	202
四、诉讼	205
第七节 常用合同	205
一、买卖合同	205
二、供用电、水、气、热力合同	207
三、借款合同	208
四、租赁合同	209
五、运输合同	209
六、技术合同	210
七、农村土地承包合同	211
八、农村土地承包经营权流转合同	212
参考文献	215
附录	219
一、中华人民共和国草原法	219
二、草原防火条例	229

三、中华人民共和国防沙治沙法	236
四、中华人民共和国野生植物保护条例	243
五、中华人民共和国野生动物保护法	247
六、中华人民共和国自然保护区条例	252
七、国家重点保护野生动物名录	259

第一章 绪 论

草业政策与法规是一门综合性学科。学习草业政策法规,是培养草业、畜牧业及生态环境保护等相关行业应用型人才的需要。通过学习草业政策与法规,了解并掌握我国草原保护、建设,草业生产、经营及生态环境保护与建设的方针、政策、法律和法规的基本知识,可以帮助我们树立牢固的政策和法治观念,培养依法进行草原保护、草业生产经营和生态环境建设的能力。

一、草原政策与法规的研究对象、范围和内容

草业政策与法规属于上层建筑范畴,是一门以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导的社会科学。它是研究草业政策与法规如何适应我国国民经济和社会的发展,调整草业生产、畜牧业发展和生态环境建设领域内各种社会关系,促进我国草业发展的一门学科。

草业政策与法规研究对象是用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想研究草业政策与法规在社会主义市场经济条件下保护、促进和发展草原生产力,巩固社会主义经济基础的理论;运用我国社会主义法律武器,研究和解决依法治草的理论和实践问题。

草业政策与法规研究范围包括:草业政策与法规的概念、本质、形式、特点和作用;草业政策与法规发生发展的历史;草业政策和法规与其他社会现象之间的关系;草业政策与法规的制定和实施等问题。它既涉及草原保护和培育,维护生态平衡,改善生态环境等问题,又涉及草原资源的合理利用、草原的建设和服务,实现可持续发展等问题。因此,凡是与草业、草地畜牧业和生态环境建设事业有关的政策、法律、法规等,均属于其范围。

草业政策与法规研究的内容包括草业政策和草业法规两个部分。草业政策部分主要包括关于草业政策的基本理论和我国现阶段草业政策的主要内容。草业法规部分主要包括与草业生产经营和生态环境建设活动有关的法律、行政法规及部门规章等内容。

二、学习草业政策与法规的意义

中国是一个草原资源非常丰富的国家,有 3.9 亿 hm^2 草原,占全球草原总面积的 13%,居世界第二位。但是,中国草业发展缓慢,在国民经济产值中所占的比重过小。通过大力发展草业,充分发挥草业的经济效益、生态效益和社会效益,对于生态环境治理保护、畜牧业发展、农业结构调整、农牧民脱贫致富、最终实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要而深远的意义。

草业具有较高的经济效益,同时具有巨大的生态效益和社会效益。发展草业对实施我国农业产业结构调整、西部大开发、防治荒漠化、沙尘源治理以及提高农牧民收入、繁荣少数民族地区经济、扶贫开发和保证国土安全方面发挥着举足轻重的作用。牧草产业、草食性畜牧业、草籽业、草坪业、经济草业(草本花卉业、中草药业等)和草原旅游业,形成了草业的主体框架,成为近年来农业经济发展的最活跃部分,将成为农业新的经济增长点。

生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济、社会发展的基础。新中国成立以后,尽管生态建设取得了很大成绩,对我国国民经济和社会可持续发展产生了积极的影响。但是,我国自然生态环境仍很脆弱,生态环境局部改善,但整体恶化的趋势还没有遏制住。目前,90%的可利用天然草原不同程度地退化,其中覆盖度降低、沙化、盐渍化等中度以上明显退化的草原面积已占半数。草原退化使草原质量不断下降。20 世纪 90 年代与 60 年代初比较,北方天然草原产草量下降了 30%~50%,载畜能力大大降低。随着天然草原面积的日益缩小,牲畜日益增加,导致常年用于放牧的天然草原还将进一步退化,一部分甚至会失去利用价值,成为沙地、裸地或盐碱滩。全国荒漠化土地每年以 26.2 万 hm^2 的速度扩展,“三化”草原面积已达 1.35 亿 hm^2 ,并且每年还以 200 万 hm^2 的速度增加。草原生态环境日趋恶化,沙尘暴、荒漠化等危害日益加剧,已成为制约社会、经济可持续发展的主要“瓶颈”。

实践表明,政策与法规是发展草业的重要保障。发展草业需要三大保障,一是经济保障,二是社会保障,三是政策和法规保障。在草业发展的三大保障中,政策和法规保障非常重要,经济和社会保障也是主要通过政策和法规途径来实现的。党中央提出“依法治国”的基本方略,对于草业来说,就是实行依法治草。草业法制建设包括草业立法、草业行政执法和执法监督、草业普法宣传教育等。它是整个社会主义法制建设的组成部分,也是草业建设的重要方面。草业法制建设对保护、培育和合理利用草原资源,鼓励和调动全社会各方面力量参加草原保护,促进草业持

续、稳定、健康发展,起着重要的引导、规范和保障作用。改革开放以来,草业法制工作取得很大的成绩,以草原法为核心,由法律、行政法规、地方性法规以及规章等相配套的草业法规体系已初步形成,使草原保护管理的主要工作基本上做到了有法可依、有章可循,为草业生态体系建设和草业产业体系建设提供了法律依据。但是,我国草业法制工作的现状还不能完全适应草业发展和生态环境建设的需要。超载过牧、乱垦滥伐、破坏草地、乱侵乱占草地、乱捕滥猎野生动物、侵犯草业生产经营者合法权益等违法行为不断发生,在一些地方还相当严重;有法不依、执法不严的现象仍然存在。因此,必须认真地学习和贯彻草业政策与法规,运用政策和法律的武器,实行依法治草,才能有效地保护草原资源,发展草业,改善生态环境,适应国民经济和社会发展的需要。

我国已进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化这一新的发展阶段,正在努力开创生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。当前,草业肩负着比以往任何时候都繁重的建设任务,以“走向生态文明新时代,打造生态文明新常态,建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴的中国梦”为战略目标,努力推进我国草原生态文明建设。依法保护建设生态环境是我国社会主义市场经济建设和发展的基本要求,因此,必须依据《环境保护法》、《中华人民共和国草原法》(以下简称《草原法》)、《水土保持法》、《野生动物保护法》、《自然保护区条例》等法律和相关法规、规章,保护和建设草原,打击各种违法行为,严禁开垦草原、乱开矿产等活动。同时,制定相关配套法规,以适应新形势的需要;加强草原生态保护建设技术标准和产品质量标准的制定,提高草业发展水平;加强执法机构和队伍建设,强化草原执法和执法监督,具备条件的地方要成立草原监理站,最大限度地遏制破坏草原资源和草原建设设施的行为,为草原生态保护建设保驾护航。

草业建设要靠政策和法规引导、规范和调整。党和国家制定的草业政策、法规,必须得到正确的贯彻实施。贯彻落实草业政策与法规的关键在各级领导干部和草业系统的干部职工。高等农业学校草业科学专业的学生是未来的草业建设者和接班人,应当认真学习草业政策与法规,努力掌握依法护草、依法治草、依法兴草的本领,去完成振兴草业、绿化祖国、造福人类的历史重任。

三、学习草业政策与法规的方法

草业政策与法规是一门涉及面广、综合性和实践性强的学科。要学好草业政策与法规,第一,必须以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想

为指导,坚持唯物主义和辩证法,用对立统一的观点、联系的观点、发展的观点、实事求是的观点,去学习、领会和研究草业政策与法规。第二,在学习本书的同时,应当认真学习教材所涉及的有关政策、法律、法规的原文,力求准确、全面地领会其精神实质。第三,要注重其他相关学科知识的学习和运用,如本书所涉及的行政管理学、法学、植物学、草地培育学、畜牧学概论等方面的知识。第四,要贯彻理论联系实际的原则,把理论学习与社会实践有机地结合起来,既要注重本课程基本理论内容的学习,又要注重草业生产基层的实践活动,如参观访问、开展社会调查、听有实际工作经验的人员的专题报告、建立模拟法庭等,做到联系实际、学以致用,才能收到好的学习效果。

第二章 草业政策与草业法规概述

第一节 草业政策概述

一、政策的概念和性质

(一) 政策的概念

政策是指国家、政党凭借其权力,为了实现一定历史时期的路线和任务,完成一定的目标而对社会经济等多方面或环节采取的一系列措施和规定的行动准则。

政策的实质,是阶级利益的观念化、主体化、实践化的反映。政策决定政治,成为现代社会的政治发展新动向与特征。

政策属于上层建筑的范畴,是一定阶级或阶层利益的集中体现。

(二) 政策的特点

1. 政策是指导人们行为的规范和准则

作为具有一定目标和纲领的执政党和政府,其意志总是要通过一定形式表现出来。政策就是其中一种较为重要的形式。在社会上,制约着人们行为的规范和准则大体有三种:伦理道德、政策和法律。伦理道德是软规范,法律是硬规范,政策则是一种中性规范。

2. 政策主要是通过引导来发挥作用

伦理道德主要靠人们观念上的自我约束和社会舆论的压力发挥作用;法律是靠国家强制力、靠制裁违法行为发挥作用;政策是靠号召、激励和行政组织的方式发挥作用。它鼓励人们在其规定的范围内,充分发挥积极性、主动性,创造性地工作。它指明人们怎样做是受鼓励的,怎样做是受限制的。政策的引导主要体现在宏观上、方向上和性质上,尤其是对于一些较为重大的政策,更是体现了根本性的引导原则。