

民族地区普及法律知识丛书

草原法问答

于 兰 编 著

民族出版社

责任编辑 张静芳

封面设计 江燕红

民族地区普及法律知识丛书

草原法问答

于兰 编著

民族出版社出版 新华书店发行

北京燕山印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：1 3/8 字数：25千

1987年2月第1版

1987年2月北京第1次印刷

印数：0001—3,000册 定价：0.24元

书号：6049·1

出版说明

中央要求在五年左右的时间内，在全国进行一次普法教育。为满足广大少数民族地区各族群众学习法律知识的需要，我社特约请法律出版社的同志编写这套《民族地区普及法律知识丛书》。这套丛书力求结合少数民族地区的特点，用通俗易懂的语言，简明准确地回答人们普遍关心的法律问题。我们希望这套丛书的出版能对各少数民族地区干部、群众学习法律知识、增强法制观念起到积极的作用。

这套丛书在汉文版出版的同时，以蒙古文、藏文、维吾尔文、哈萨克文、朝鲜文五种少数民族文字选译出版。

目 录

1. 什么是草原法? (1)
2. 为什么要实行草原法制管理? (2)
3. 我国草原立法的发展过程怎样? (3)
4. 草原法包括哪些内容?.....(5)
5. 制定颁布草原法的意义和作用是什么?.....(6)
6. 草原法的适用范围是什么?.....(8)
7. 我国草原管理机构是怎样设置的?有哪些职
 责?(9)
8. 什么是草原权属?.....(10)
9. 为什么对草原作两种所有权的规定?.....(11)
10. 取得草原权属应当履行什么手续? (12)
11. 什么是草原权属争议? (13)
12. 发生草原权属争议应当怎样解决? (14)
13. 草原权属受到侵犯怎么办? (15)
14. 草原经营方式有什么法律规定? (16)
15. 临时调剂使用草原应怎么办? (18)
16. 国家建设征用或者使用草原,有哪些法律要
 求? (19)

17. 我国草原利用现状怎样?	(20)
18. 加强草原建设有哪些法律规定?	(21)
19. 什么叫草原保护? 有哪些法律规定?	(23)
20. 开垦草原有哪些法律规定?	(24)
21. 保护草原植物有哪些法律规定?	(25)
22. 我国以草定畜情况怎样? 有哪些法律规 定?	(26)
23. 途经草原的机动车辆和赶运牲畜应当遵守哪些 规则?	(28)
24. 对防治草原鼠虫害的法律要求是什么?	(29)
25. 草原防疫有什么法律要求?	(30)
26. 草原防火的法律要求是什么?	(31)
27. 草原法关于奖励有什么规定?	(32)
28. 草原法关于处罚有什么规定?	(33)
29. 草原行政处罚的程序有哪些?	(34)
30. 如何保证草原法的贯彻实施?	(35)
后记	(37)

1. 什么是草原法？

顾名思义，草原法就是规定草原问题的法律。更详细地说，草原法是有关草原管理的法律规范的总称，它调整人们在管理、保护、利用、建设草原过程中所发生的社会关系。其内容一般包括：草原所有权和使用权的规定；草原保护、利用、建设中的权利义务关系；草原管理机构及其职责的规定；以及处理草原纠纷和侵权行为的规定等。

草原法是我国社会主义法律体系的组成部分，具有与其他法律共同的一些特点，它是由国家机关依照一定的法定程序制定的，并由国家强制力量保障人们对它的严格遵守。此外，草原法也有自己的一些特点：（1）它同森林法、土地法、矿产资源法等一样，是我国自然资源法的一部分，它以草原为保护客体；（2）它与环境保护法紧密联系，防止草原污染、维护草原生态环境，既是草原法的重要任务，也是环境保护法的不可分割的部分；（3）它与有关农牧业经济方面的法规紧密联系，它通过规定草原资源的合理利用与开发等保护性措施，促进我国现代化农牧业的发展；（4）它主要从行政管理角度规定草原管理问题，包括草原权属的确定，草原管理机构的设立及其管理职责，对草原纠纷和侵权行为的行政处理程序和方法等。

草原法是一系列有关草原问题的法律规范的总称，它既包括专门规定草原问题的法律、法规，也包括其他法律、法规中有关草原问题的规定；既包括全国性的草原法规，也包括地方性的草原法规。其中，由第六届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于一九八五年六月十八日通过的《中华

人民共和国草原法》，是草原法律规范最集中的法律文件，它适用于全国，并成为各地方草原立法的直接依据。

2. 为什么要实行草原法制管理？

草原是宝贵的自然资源，它能够提供牲畜活动的场所和饲料，满足畜牧业发展的需要；能够调节气候、保持水土、防风固沙，为农牧业发展创造条件；能够净化空气，美化环境，增强人们的身心健康。因此，草原既是发展社会经济的重要条件，也是人类生存的重要场所。

现代草原立法，是随着近代农业生产力的发展而产生和发展起来的。随着农业生产力的发展，牧养的牲畜不断增加，草原逐渐因过度放牧而发生大面积退化、沙化，引起草原干旱、沙暴、鼠虫害等自然灾害的频繁发生。这些危害引起了人们对草原管理问题的重视，继而采取各种措施加以保护，有关草原的法制管理也随之产生。

对草原实行法制管理，具有其他管理手段所没有的特点：

首先，它将国家的草原管理政策、方针加以规范化、具体化，通过法律规定告诉人们在草原经济活动中应当做什么，禁止做什么，为人们的行为提供了明确的是非标准及合法与非法的界限。

第二，它将人们在长期的草原活动中所形成的经验教训加以总结，并以法律形式固定下来，使符合自然规律的行为得到法律的认可和保护，违背自然规律的行为受到法律的禁止和制裁，为草原管理提供法律保障。

第三，国家管理草原的方针、政策和人们在草原活动中

总结出的经验教训一旦上升为法律，便由国家强制力保证实施，具有普遍约束力，人人都必须遵循，违者将受到严厉制裁，从而能够有力地维护草原管理制度的严肃性和权威性，保证它所确立的行为规则得到严格遵守。

草原法制管理的这些特点，对实现草原的科学管理和合理开发利用起到了促进和保障作用：（1）制止人为地对草原的破坏；（2）防止草原的过量放牧退化；（3）推动草原资源的合理开发利用；（4）保护草原生态环境；（5）促进草原管理制度的建立。

3. 我国草原立法的发展过程怎样？

我国草原管理和草原牧业，自新中国成立以后，开始从原始的游牧经济向集体经济过渡，从而为草原的科学管理和法制管理奠定了基础。建国以来，我国草原法制管理大体可分为四个阶段：

第一阶段，五十年代到六十年代期间，这是草原立法的发展初期。国家在许多政策、法令中，对草原的科学管理和建设都作了规定。如一九五三年由周恩来总理签署公布的中央人民政府政务院第188次会议批准的《关于内蒙古自治区、绥远、青海、新疆等地若干牧区畜牧业生产的基本总结》中规定：“保护培育草原，划分与合理使用牧场、草场”。一九五八年，国家颁布的《一九五六年到一九六二年全国农业发展纲要》中规定：“在牧区要保护草原，改良和培植牧草，特别注意开辟水源。”一九六三年中共中央批发的《关于少数民族牧业工作和牧业区人民公社若干政策的规定》（简称“牧业四十条”）中规定：“必须保护草原，防沙、治沙、防治鼠虫

害，保护水源，兴修水利，培育改良草原和合理利用草原。”这些政策法规的制定和实施，推动了当时我国草原管理工作和草原畜牧业的发展。

第二阶段，六十年代中期到党的十一届三中全会以前，这是草原法制遭受严重破坏的阶段。此阶段，草原立法工作基本上陷于停顿状态，一些行之有效的草原政策和法令实际上被废止。尤其是十年动乱期间，许多地方提出“牧区向农区过渡”等错误口号，导致了在牧区和草山区大面积开垦草地种粮，加上无限制地放牧，严重地破坏了草原的资源。

第三阶段，十一届三中全会以后到一九八五年，这是我国草原立法恢复阶段。这期间清除了草原管理工作中“左”的思想影响，重申了保护、建设草原的方针政策。一九七九年中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》规定：“垦荒不准破坏森林、草原和水利设施”，“加强草原和农区草山草坡的建设，兴修水利，改良草种，合理利用草场，实行轮流放牧，提高载畜量。”一九八四年中共中央、国务院在“关于深入开展绿化祖国运动的指示”中规定：“对破坏森林、草原的行为，必须严加制止。对破坏林草植被的犯罪分子要坚决打击。”“对现有草场要加强管理，更新改良，合理放牧，防止草原退化。”同时，国家农牧渔业部从一九七八年开始草拟制定第一部《中华人民共和国草原法》。

第四阶段，一九八五年以来，这是我国草原立法发展的新阶段。一九八五年六月十八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《中华人民共和国草原法》，于同年十月一日正式实施。《中华人民共和国草原法》共二十三条，对草原的权属，草原的保护、利用、建设等一系列问题

作了全面的原則性的規定，並要求國務院農牧業部門和自治區、省的人民代表大會常務委員會根據憲法和該法制定實施細則。《中華人民共和國草原法》是我國草原立法中的一部綜合性法律，它的制定和實施，標誌着我國草原管理工作步入了有法可依、有章可循的新階段。

4. 草原法包括哪些內容？

草原法是綜合調整草原問題的法律，其內容主要包括以下幾個方面：

(1) 草原權屬。指有關草原的所有權和使用权方面的規定，包括的內容有：確立草原所有權和使用权的享有者，以及必要的確認方法和手續；國家建設征用草原應遵守的準則；需要臨時調劑使用草原時應遵守的準則；草原權屬爭議的處理程序。

(2) 草原管理。主要規定草原的管理體制，包括草原管理機構的設置及它們的地位和職權等內容。

(3) 草原建設。具體包括進行草原資源普查；制定草原畜牧業發展規劃並納入國民經濟發展計劃；鼓勵在農、林、牧區和城鎮種草，改善生態環境等規定。

(4) 草原保護。具體包括草原的開墾、使用、災害防治三方面內容。開墾方面包括禁止開墾的原則規定；必要少量的開墾的批准權限和程序；對開墾造成不良後果的處理等。使用方面，包括放牧、取土、採集植物以及在草原上行駛車輛必須遵守的規則。災害防治方面，包括鼠蟲害防治，火災防治以及草原性畜疫病和人畜共患疾病防治的方法和措施。

(5) 獎勵與懲罰。獎勵方面，包括獎勵原則、獎勵條

件、奖励形式等内容。惩罚方面，包括对违反草原法的行为所给予的行政经济处罚的条件、处罚形式和处罚程序等内容。

5. 制定颁布草原法的意义和作用是什么？

国家颁布的《中华人民共和国草原法》，各省、自治区和一些地、州、县，根据草原法的原则结合地方的特点，制定的地方性的草原法规和规章，有以下几方面的意义和作用：

(1) 确认和维护草原的社会主义公有制，调动农牧业劳动者的积极性。

草原是一种自然资源，也是畜牧业最基本的生产资料。在我国社会主义制度下，草原属于全民所有，部分由法律规定为劳动群众集体所有。草原法以宪法为依据，确认草原的所有权和使用权，并通过具体的确认手续、纠纷的解决方法、对侵权行为的制裁等制度，将草原的所有权和使用权付诸实现，维护草原的社会主义公有制。同时，草原所有权和使用权的确立和稳定，也是调动牧业劳动者积极性的不可缺少的前提条件。在法律上确立各牧业单位和劳动者对草原的所有权或使用权，明确权利和义务，用法的强制力予以保证，才能够真正维护他们的合法权益，调动其生产积极性。

(2) 促进草原经济的发展。

草原是我国宝贵的自然资源。我国草原面积有六十亿亩(包括：牧区草原、农区草山、草坡和沿海滩涂草地)，占国土总面积的百分之四十，相当耕地面积的三点七倍。每年可向国家提供大量役畜、肉畜、绒毛、皮革等，是国内食品、以及毛纺、地毯、皮革等轻工业的重要原料和出口重要物

资，在国民经济中起着重要的作用。但是，过去由于草原管理和建设跟不上去，特别是在十年内乱中对草原资源的乱垦滥牧，给草原植被带来严重破坏，造成草原退化、沙化、碱化，严重影响了草原经济的发展。因此，制定和颁布草原法，使草原管理工作有法可依，就能够为振兴草原，发展草原畜牧业，从而促进整个国民经济的发展，提供有力保障。

（3）保护和改善草原生态环境。

草原生态环境包括植被、底土、水分、粪料、气候以及动植物等一系列因素，它们彼此影响，相互制约，构成了一个有规律的生态锁链。这些因素的任何一种受到破坏，都会引起另一种因素的破坏，进而破坏整个草原生态平衡。为了保持草原生态的良性循环，人们在开发和利用草原的活动中，就必须符合自然规律的要求。草原法所规定的各种保护草原的措施，符合自然规律的要求，只要人们认真贯彻执行草原法，有效地制止破坏草原资源的行为，就可以维护草原生态的平衡，使草原造福于人类。

（4）促进民族自治地方经济的繁荣。

我国共有五大天然牧场，均位于边疆少数民族地区，约占全国草原总面积的百分之九十。这些地区的少数民族牧民，一直把草原作为休养生息的场所，草原畜牧业是他们主要的经济来源。因此，颁布和制定草原法，加强草原保护和草原建设，并对有关的民族问题作出直接的规定，对于繁荣民族自治地方的经济以及增强民族团结，都有着积极的促进作用。

6. 草原法的适用范围是什么？

法的适用范围，也叫法的效力范围。草原法的适用范围包括空间效力、时间效力和对人的效力三方面内容。

草原法的空间效力，是指草原法适用的地域范围。由于草原法规的制定机关不同，其地域效力也不同。《中华人民共和国草原法》由全国人民代表大会常务委员会制定，适用于全国的草原地区；各省、自治区人民代表大会常务委员会制定的地方性草原法规，如《内蒙古自治区草原管理条例》、《黑龙江省草原管理条例》等，则仅在本自治区、本省行政区域内生效。地方性草原法规的效力，其内容不得与国家的草原法规相违背。由于草原属于土地和自然资源的一部分，因此，草原法的适用范围还涉及到草原本身的范围。依照全国和地方性草原法规的规定，草原包括我国境内的牧区、半牧半农区、农区的草地、草山、草坡、沿海滩涂草地以及人工草场等。

草原法的时间效力，是指各草原法规的生效与失效时间。如《中华人民共和国草原法》第二十三条规定，本法自一九八五年十月一日起施行。这就明确了该法正式生效的具体时间。又如《内蒙古自治区草原管理条例》第三十四条规定，该条例自一九八三年九月一日试行之日起生效，与此同时，一九六五年和一九七三年分别颁布的《内蒙古自治区草原管理条例》皆失去效力。

草原法对人的效力，是指草原法对谁适用的问题。如《中华人民共和国草原法》适用于一切从事草原经营管理活动的各级行政机关、经济组织和公民，其中主要是从事草原管理

工作的乡政府，县级以上各级人民政府的农牧业主管部门，国务院农牧业部门；直接从事草原经济活动的全民所有制单位和集体所有制单位，其他与草原经济活动有关的社会组织和农牧民，也就是依法对草原进行经营管理的所有者和使用者。

7. 我国草原管理机构是怎样设置的？有哪些职责？

我国草原管理工作是国家行政管理工作中的一项重要内容，中央人民政府和有关草原所在地的地方各级人民政府都负有管理草原的职责。中央人民政府和县级以上人民政府均设专门机构管理草原工作。《中华人民共和国草原法》第三条规定：“国务院农牧业部门主管全国的草原管理工作，县级以上地方人民政府农牧业部门主管本行政区域内的草原管理工作。”根据此规定，国家在农牧业部门设立草原管理机构，负责管理全国草原；各省、自治区、直辖市、自治州、自治县，根据需要在本辖区的农牧业部门内设立草原管理机构，负责本行政区域内的草原工作。

草原管理机构的主要职责是：

(1) 贯彻执行《中华人民共和国草原法》和有关的草原行政法规以及国家有关草原资源的政策，并组织开展有关的宣传教育工作。

(2) 根据《中华人民共和国草原法》拟定本地方的草原管理条例或实施细则以及草原管理方面的其他规章制度。

(3) 组织本行政区域内的草原资源普查，制定草原畜牧业发展规划并纳入本区域的国民经济发展计划。

(4) 依照法律规定的管理职权，进行草原登记造册，核

发证书，确认草原的所有权和使用权。

(5) 处理草原所有权和使用权的争议和违反草原法的行为。

(6) 审批草原建设用地、草原开垦、草原资源开发利用事项。

(7) 领导防治草原鼠虫害，火灾、牲畜疫病和人畜共患疫病的工作。

(8) 对执行草原法的各种情况，依照法定条件进行奖励和处罚。

8. 什么是草原权属？

草原权属，就是指草原所有权和使用权的归属。草原的所有权和使用权是既有联系又有区别的两项法定权利。草原的所有权，是指草原所有者依法对自己所有的草原及其草原上的野生植物资源 和水面享有占有、使用、收益和处分的权利。草原的使用权，是指草原所有者或非所有者对合法占有的草原，按其自然性能和社会性能，依法进行管理，保护和合理利用的权利。

解放后，草原收归国有，牧民和集体享有使用权，但无所有权。长期以来对草原所有制没有作出具体的法律规定。

《中华人民共和国草原法》依照宪法的有关规定，明确规定了草原的两种所有权和三种使用权形式。两种所有权是：(1) 草原归全民所有。(2) 部分草原法律规定为集体所有。三种使用权是：(1) 草原所有者对其所有的草原的使用权；(2) 集体单位对其长期固定使用的全民所有的草原的使用

权；(3) 集体或个人对全民所有、集体所有和集体长期固定使用的全民所有的草原承包，从事畜牧业生产而享有的使用权。

上述草原所有权和使用权都受法律保护，任何单位和个人都不得侵犯和擅自变动。草原所有权和使用权的享有者，也不得以任何借口对草原进行买卖、出租、抵押或者以其他形式非法转让。

9. 为什么对草原作两种所有权的规定？

草原所有权是草原所有制的性质 和 内容在 法律 上的反映。《中华人民共和国草原法》规定：“草原属于国家所有，即全民所有，由法律规定属于集体所有的草原除外。”这即从法律上肯定了草原全民所有和集体所有两种所有权形式的并存，否定了一些地区曾实行单一的草原全民所有的作法。

法律规定集体拥有草原的所有权基于以下原因：

(1) 草原作为生产资料，同农业的土地、种植业的耕地具有同样的性质。国家对土地和山林等实行两种所有制，草原也不应例外。农民历来靠着在土地上播种为生，牧民历来靠着在草原上放牧为生。农民对耕地有集体所有权，牧民对草原没有集体所有权，显然是不合理的。

(2) 草原两种所有权形式符合我国草原所有制的演变情况。解放后，国家实行牧场公有、自由放牧的政策以后，各地人民政府曾经对管区内划定草牧场界限。在这种情况下，草原的民族公有，实际上就演变为集体所有。

(3) 两种草原所有权的规定，有利于农牧民行使实际的对草原的占有、使用、收益的权利。在单一的草原全民所有

制情况下，谁都可以以草原为全民所有为借口侵占草原，牧民对草原的合法权益得不到保证，为滥垦、滥牧、滥占草原，滥砍、滥挖、滥搂草原植被，吃草原“大锅饭”打开了方便之门。

(4) 两种草原所有权的规定，符合我国宪法的基本精神。宪法规定：“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。”还规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”这是对草原实行两种所有权形式的最主要、最基本的法律依据。

10. 取得草原权属应当履行什么手续？

草原的所有权和使用权的归属关系到草原的占用以及随之产生的各种收益的分配，关系到人们从事草原经济活动而发生的权利和义务，甚至关系到我国草原所有制的性质，是一项十分重要的权利。因此，各经济组织者取得草原所有权和使用权，必须履行一定的手续。

《中华人民共和国草原法》对草原所有权和使用权的取得手续作了规定：“全民所有制单位使用的草原，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。集体所有的草原和集体长期固定使用的全民所有的草原，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或者使用权。”因此，不论全民所有制单位取得全民所有的草原的使用权，还是集体所有制单位取得草原所有权或取得全民所有的草原的使用