



Caoyuan Zhifa Lilun Yu Shijian

草原执法 理论与实践

第二版

农业部草原监理中心 编

 中国农业出版社



CAOYUAN ZHIFA LILUN YU SHIJIAN

草原执法理论与实践

第二版

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. —
2 版. —北京: 中国农业出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-109-21016-5

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 (2015) 第 243682 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘 伟 李文宾

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2015 年 12 月第 2 版 2015 年 12 月第 2 版北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 13.25

字数: 350 千字

定价: 48.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书编委会

主 任：马有祥

副 主 任：徐百志

执行编委：李拥军 卫 琳

编写人员（以姓名笔画为序）：

卫 琳 马有祥 刘晓莉 刘烜孜

孙 暖 孙洪仁 李拥军 张志如

郑书刚 徐百志 韩丰泽

《《《 序 言

我国草原面积近4亿公顷，是陆地面积最大的绿色生态屏障，是生态文明建设的主阵地。加强草原生态保护建设，是建设生态文明和美丽中国的重大任务。近年来，我国草原生态保护形势发生了新的变化，强化草原生态保护建设工作面临着难得的机遇。

从国家战略层面看，中共十八大把生态文明建设提高到中国特色社会主义事业“五位一体”总布局的战略高度，明确提出要大力推进生态文明建设。中共十八届三中全会提出要加快生态文明制度建设，用制度保护生态环境。十八届四中全会再次提出，要用严格的法律制度保护生态环境，促进生态文明建设。习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”，提出要牢固树立“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的理念，正确处理好经济发展同生态环境保护的关系。中共中央关于建设生态文明的战略布局和习近平总书记关于保护生态环境的系列战略论述，充分体现了中共中央坚决维护国家生态安全、建设生态文明和美丽中国、实现中国梦的信心和决心，也为强化草原生态保

护建设工作指明了发展方向。

从国家政策层面看,近年来,国家支持草原生态保护的力度越来越大。特别是在2011年,国家启动实施了草原生态保护补助奖励政策,印发了《国务院关于促进牧区又好又快发展的意见》(国发〔2011〕17号),并成功召开了全国牧区工作会议。可以说,从“十二五”时期开始,草原保护建设进入了黄金时期。草原的战略地位得到重大提升,草原工作的指导方针发生重大转变,发展思路进行重大调整,支持力度实现重大飞跃。2015年,中共中央、国务院又印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号),明确提出了生态文明建设的指导思想、基本原则和主要目标,并从强化主体功能定位、加大自然生态系统和环境保护力度等多方面,提出了加快推进生态文明建设的政策措施。其中,对加强草原资源和生态环境保护、建立健全草原生态保护制度提出了明确的要求,进一步夯实了草原生态保护建设的政策基础。

从法律和司法层面看,草原法律法规体系不断健全,强化草原生态保护和执法监督工作的法律依据更加充分。特别是2012年,《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》的颁布出台,明确了非法占用草原、改变草原用途等行为的定罪量刑标准,为依法打击破坏草原资源的犯罪行为提供了新的有力的法律武器,也为强化草原行政执法与刑事司法衔

接提供了依据。草原司法解释出台近3年来，草原行政执法与刑事司法的衔接机制初步建立，草原行政执法机关与司法机关共同打击草原违法犯罪行为的新局面已经形成，一批破坏草原资源和生态环境的违法犯罪分子受到严厉的法律制裁，加强草原资源和生态保护的司法保障更加有力。

草原执法监督是草原生态保护工作的重要内容和重要手段。当前草原生态保护建设工作面临的新形势，不仅为强化草原执法监督工作带来了新机遇，同时也对强化草原执法监督工作提出了新要求。特别是中共十八届四中全会提出了全面推进依法治国的战略部署，对行政执法部门依法行政、规范执法提出了新的更高的要求。广大草原执法人员要主动适应新形势，抓住新机遇，通过强化学习实践，牢固树立依法行政意识，不断提高自身素质，增强工作能力，切实做好草原执法监督工作，为维护草原生态安全、建设生态文明做出应有的贡献。

农业部副部长



2015年10月

《《《 第二版前言

农业部草原监理中心于 2010 年组织专家编写了《草原执法理论与实践》一书，并由中国农业出版社出版发行。该书对草原执法人员学习掌握相关政策法律和管理知识、提高草原执法工作水平发挥了重要的作用，深受广大草原执法人员的欢迎，已成为近年来各地开展草原执法培训工作重要的学习教材。一些高校和职业院校也将本书作为向草原专业学生讲解草原监督管理知识的专门教材。

中共十八大以来，中共中央把生态文明建设提高到“五位一体”总布局的战略高度，生态文明制度建设步伐明显加快，生态文明理念深入人心。草原作为我国陆地面积最大的绿色生态屏障，是生态文明建设的主阵地。加强草原生态保护建设，是建设生态文明建设的重要任务。草原执法监督作为草原生态保护建设工作的重要组成部分，既面临着新机遇，也面临着新任务。特别是中共十八届四中全会提出了全面推进依法治国的战略部署，对草原执法监督工作提出了新的更高的要求。

农业部草原监理中心结合当前草原执法监督工作面

临的新形势、新任务和新要求，组织专家从章节结构调整和内容修改增补两个方面对《草原执法理论与实践》进行了修订，以期为草原执法人员提供一本更加规范、更加准确的学习培训教材。

参加修订的人员主要有马有祥、徐百志、李拥军、卫琳、孙暖、张志如、刘烜孜、郑书刚等同志。

本书修订后结构更加合理、内容更加完善，但仍难免存在疏漏和不足，希望广大读者不吝指正。

编 者

2015 年 10 月

《《《 第一版前言

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3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

序言

第二版前言

第一版前言

第一章 基础知识 1

第一节 我国草原资源概况 1

一、我国天然草原面积及分布 1

二、我国草原植物资源 2

三、我国草原类型 3

四、我国草原生产力 11

五、草原的功能和地位 12

第二节 草原管理知识 14

一、草畜平衡管理 14

二、草原禁牧、休牧和轮牧管理 17

三、草原征占用管理 23

四、草原植被恢复费征收使用管理 30

第三节 我国立法体制与法律体系 34

一、立法体制 34

二、法律法规体系 40

三、我国法律法规层级及适用 42

第四节 行政法概述	47
一、行政行为	48
二、行政处罚	50
三、行政许可	55
四、行政强制	59
五、行政法律救济	65
第二章 草原政策与法律法规	85
第一节 国家草原政策	85
一、国家相关政策性文件	85
二、全国草原保护建设利用总体规划	91
三、草原生态保护补助奖励机制政策	93
四、草原工程项目	95
第二节 草原法律法规	99
一、我国草原法制建设历程	99
二、草原法律法规体系	103
三、《中华人民共和国草原法》主要内容	106
四、《草原司法解释》主要内容	108
五、相关法律法规	110
第三节 草原执法工作形势与任务	113
一、草原执法工作取得显著成效	114
二、草原执法工作面临的机遇与挑战	117
三、抓住机遇,努力推动草原执法工作再上新台阶	119
第三章 草原执法实务	122
第一节 草原执法概述	122

一、草原执法的概念	122
二、草原执法主体	123
三、草原违法案件	128
四、草原行政处罚的管辖	131
五、草原行政处罚的种类	133
第二节 草原行政处罚程序	134
一、简易程序	134
二、一般程序	136
三、听证程序	145
第三节 草原执法文书制作与案卷管理	156
一、草原执法文书的概念和作用	156
二、草原执法文书的制作方法	162
三、制作草原执法文书注意事项	185
四、立卷归档	188
附录	194
一、国家有关法律法规	194
中华人民共和国草原法	194
中华人民共和国刑法（节录）	211
中华人民共和国行政处罚法	212
中华人民共和国行政强制法	225
中华人民共和国草原防火条例	243
二、草原司法解释及相关规定	255
最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件	
应用法律若干问题的解释	255
行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定	257

关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见	262
农业部关于加强农业行政执法与刑事司法 衔接工作的实施意见	268
三、国家有关政策性文件	272
国务院关于加强草原保护与建设的若干意见	272
国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见	279
中共中央 国务院关于加快推进生态文明 建设的意见	293
四、草原植被恢复费相关文件	313
财政部 国家发展和改革委员会关于同意收取草原植被 恢复费有关问题的通知	313
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	315
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	316
五、农业行政执法有关文件	319
农业行政处罚程序规定	319
农业行政执法文书制作规范	333
农业行政执法基本文书格式	346
六、农业部相关规章	383
甘草和麻黄草采集管理办法	383
草种管理办法	388
草原征占用审核审批管理办法	399
草畜平衡管理办法	404
主要参考文献	408

第一章 >>>

基础知识

第一节 我国草原资源概况

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

我国是一个草原资源大国。据 20 世纪 80 年代第一次全国草地资源普查数据，我国天然草原面积 3.93 亿公顷，占国土面积的 41.7%。

我国天然草原分布十分广泛。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 3.13 亿公顷，约占全国草原总面积的 80%；东南部则以草山、草坡为主，草原多分布在丘陵和山地，面积约 0.8 亿公顷，约占全国草原总面积的 20%。

从各省区草原面积看，西藏、内蒙古、新疆、青海、四川、甘肃为全国六大牧区省份，草原面积约占全国草原总面

积的 75%。其中,西藏草原面积最大,为 8 205.19 万公顷,其后依次是内蒙古 7 880.45 万公顷、新疆 5 725.88 万公顷、青海 3 636.97 万公顷、四川 2 031.59 万公顷、甘肃 1 790.42 万公顷。

根据《全国草原保护建设利用总体规划》,我国天然草原划分为四大片区,即北方干旱半干旱草原区、青藏高寒草原区、东北华北湿润半湿润草原区和南方草地区。其中,北方干旱半干旱草原区天然草原面积 15 994.86 万公顷,占全国的 40.7%;青藏高寒草原区天然草原面积 13 908.45 万公顷,占全国的 35.4%;东北华北湿润半湿润草原区天然草原面积 2 960.82 万公顷,占全国的 7.5%;南方草地区天然草原面积 6 419.12 万公顷,占全国的 16.3%。

二、我国草原植物资源

草原植物资源是一种蕴藏有经济和生态价值,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,其属性和特征是决定草原性质、用途以及经济、生态价值的主要因素。

据 20 世纪 80 年代第一次全国草地资源普查数据,我国共有草原饲用植物 246 科、1 545 属、6 704 种。其中,种数超过 100 种的科主要有:禾本科 210 属、1 028 种;豆科 125 属、1 157 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。

在我国天然草原上,饲用价值最高的首推禾本科饲用植

物。禾本科饲用植物不仅种数多、分布广、品质优良，而且在草群中的参与度很高。在我国天然草原 317 种优势植物中，禾本科饲用植物就有 148 种，占优势种的 46.7%。

豆科饲用植物种数多、营养价值高，是天然草原上蛋白质饲料的主要来源。但多数豆科饲用植物在草群中的参与度较低，因而其饲用价值相对较小。

菊科饲用植物在种的数量上居豆科和禾本科之后。多数菊科饲用植物种在草群中属于伴生地位，仅有少数种为优势种。

莎草科饲用植物在种数上不及豆科和菊科，但其饲用价值和在草群中的作用大于这两科。特别是在高寒地区的天然草原上，莎草科饲用植物分布广、参与度高、适口性好、营养价值高，其他科植物不能与之相比。

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，具有相同自然和经济特征的草原单元。它是对草原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管理和经营中的一项基础性工作。