

# 森林·草原·湿地一体化保护行政执法机制研究

王鹏飞

巴彦淖尔市临河区林业和草原局, 内蒙古 巴彦淖尔 015000

DOI:10.61369/EAE.2026010019

**摘要:** 森林、草原和湿地是重要的生态系统资源, 一并加以保护面临着不少困难。行政执法体制不健全, 尤其是部门之间的协调难度及执法力度等问题上, 制约了生态修复的效果。对当前的保护机制进行剖析, 在此基础上, 从实际出发, 根据具体案例以及统计数据, 提出加强和完善行政执法体制的方法思路, 例如健全完善相关法律条例、设立联席会议制度、强化执法能力和运用高科技等。这些方法对于提高生态保护水平, 推动生态文明建设有着重要作用。

**关键词:** 森林保护; 草原保护; 湿地保护; 行政执法; 一体化保护

## Research on the Administrative Law Enforcement Mechanism for Integrated Protection of Forests, Grasslands, and Wetlands

Wang Pengfei

Forestry and Grassland Bureau of Linhe District, Bayannao'er City, Bayannao'er, Inner Mongolia 015000

**Abstract:** Forests, grasslands, and wetlands are vital ecosystem resources, and their integrated protection faces numerous challenges. The inadequacy of the administrative law enforcement system, particularly issues related to inter-departmental coordination and enforcement effectiveness, hinders the outcomes of ecological restoration. This paper analyzes the current protection mechanisms and, based on practical cases and statistical data, proposes methods and ideas to strengthen and improve the administrative law enforcement system. These include enhancing relevant laws and regulations, establishing a joint conference system, strengthening enforcement capabilities, and employing advanced technologies. These approaches play a crucial role in elevating the level of ecological protection and promoting the construction of ecological civilization.

**Keywords:** forest protection; grassland protection; wetland protection; administrative law enforcement; integrated protection

### 引言

生态环境保护形势愈发紧迫, 森林、草原、湿地是重要的生态系统, 它们互相制约又互相依存, 共同维系着这个世界的生态平衡。但是我国目前的行政执法力度不足, 跨区域联合不够紧密, 执法效果也不甚理想, 急需改善。本文的研究重点是对三大生态系统进行分析, 找出相应的执法漏洞并提出相应的对策建议。借助文献调查法、案例分析法和数据分析法对提高执法水平、强化法律保障、推进联防联控等方面的具体措施进行探究, 从而更好地服务于生态环境保护工作。本文内容主要有现状描述、机制评价、实践途径以及对策探讨这几个方面。

## 一、森林、草原与湿地保护的现状分析

### (一) 森林保护现状

森林资源在我国生态体系中处于极其重要的位置, 在经济快速发展以及人们日益增多的各种活动的影响下, 森林保护形势越来越严峻。我国森林保护的法律规定有《森林法》《野生动物保护法》等法律法规, 这些法律对森林保护起到了一定的支撑作用。但是, 虽然有一些相关法律法规的存在, 但是依然有破坏森林资源、滥伐树木的现象出现。乱砍乱伐森林资源、乱采乱收, 不仅

破坏了生态环境也造成了生物多样性的锐减。特别是由于一些经济利益而进行的一些违法行为比较突出, 执法不严、监管不到位, 使得一些地方森林保护工作进展缓慢。

### (二) 草原保护现状

草原是我国宝贵的自然资源, 具有维系生物多样性和调节气候的作用, 然而目前草原保护的情况仍然不容乐观。近年来草原退化趋势加快, 非法侵占草原问题也十分严重。一些地方因过度放牧、乱占耕地等致使草原生态环境受到破坏, 有的地方出现了严重的沙化、荒漠化等问题。草原保护法制工作已经开展起来,

相关的法律法规如《草原法》等都对草原保护作出了相关规定，在实际推行的过程中还存在很多不足之处。一是地方政府对草原保护意识淡薄，投入的资金力度、政策扶持都不够到位；二是因为草原面积太大，执法力量以及监督力量不足，造成许多违规行为很难被发现并处理。

### （三）湿地保护现状

湿地是世界上最为活跃的一个生态系统，在生态系统当中具有重要的作用，湿地保护面临着严重的形势，对湿地进行破坏的原因主要有土地的开发、城市化的进程加快，还有就是水的过度利用等等这些因素。湿地非法性的被填埋，被污染，被破坏，湿地面积不断的减少，这样对水资源的循环产生了直接的影响，也使得生态服务的功能大大地下降。在对湿地保护中行政执法的情况也不容乐观，我国关于湿地保护的法律法规有相关的规定，《湿地保护法》草案以及其他的其他地方性法规，但是实施起来比较难，执法机构以及相关人员的不到位，使违法的现象得不到控制，在一些湿地丰富的地区因为管理工作复杂、执法费用高等原因，湿地保护的效果也就比较差。

## 二、现有行政执法机制的分析

### （一）行政执法的法律框架与实施机构

我国在对森林、草原以及湿地等方面的保护工作已经形成了一套相对完善的法律法规体系，并且相关的制度规定也是为行政执法提供了相应的法律支撑。中央有《森林法》《草原法》《湿地保护法草案》等相关法律法规，规定了保护生态环境的目标任务、保障措施以及责任部门；国家也出台了一些针对环境保护的相关政策文件，《生态文明建设实施方案》《国家生态安全战略规划》等等，推进了整个环境保护系统化的工程。地方各级政府结合本地实际制定了各地的地方管理条例等，形成了行政执法法律环境。行政执法的执行单位主要是环境保护管理部门、农业林业管理、农垦局、水利局等不同的相关部门，各自的具体权限、职能也是根据法律法规来确定的。比如国家林业局和省级、市级林业局都是负责森林资源的管理保护，草原的管理保护则是农垦局的责任分工，湿地的管理保护一般是由生态环境部牵头，每个部门都有一定的责任范围，便于集中资源进行专项治理。

### （二）行政执法的执行效果与问题

虽然我国已形成较为完善的行政执法制度，目前行政执法体制中存在的诸多问题还是存在于执法效率及执行力方面。其一，环境执法涉及范围较广，执法对象繁杂，执法人员人数较少，在很多地方执法速度慢，不能很好地查处、制止违法行为；尤其在偏远山区乡镇一级的执法主体更是严重不足，执法力量薄弱，执法资源匮乏等现象使执法活动往往流于形式。其二，执法工作中普遍存在监管不到位的现象。法律法规健全，但由于执法不到位致使很多行为得不到应有的处罚，违法成本低，保护成效不明显。其三，人力资源配置不合理。很多行政执法单位资源分配不平衡，缺乏必要的经费、装备、技术保障等资源，部分执法工作人员的知识水平和技术能力不符合要求，面对复杂违法行为时缺乏灵活应变的能力。

### （三）跨领域执法的挑战与机遇

森林、草原、湿地三大生态系统的保护涵盖面广，目前行政执法体制也面临着跨领域执法的种种难题。一方面，各个保护领域的执法间衔接难。由于中央对此已有较完善的法律法规，但是在具体实施上却因为牵涉到的土地局、林业局、环保局等众多管理职能而使得相关执法权责界限模糊不清，容易出现互相推诿扯皮的情况，造成执法断层现象。比如一些地方的湿地遭到破坏，涉及到了土地部门、水利部门以及环保部门三个不同部门，这些部门之间的联系不密切，相互间沟通不到位就容易出现无人执法的现象。另一方面，资源统筹及联动机制欠缺。虽然各个部门在各自的领域中具有一定的执法力量，在跨领域合作上并没有很好的统筹安排。没有一个强有力的综合平台，导致各职能部门之间难以实现资源共享，出现低效重复劳动。另外，跨领域执法面临的又一个严峻的问题是信息化水平较低，缺少信息化、数字化手段等技术支撑，难以做到对整个生态环境的有效监测。

## 三、三大生态系统一体化保护的理论与模式

### （一）一体化保护的理论基础

一体化保护理论依据主要是基于生态学的基本原理以及对生态系统所提供的服务的认识。生态学基本原理认为生态系统中各种物种和环境之间相互依赖、彼此联系，其中一个环节出现问题都会波及整个生态系统，所以单独的某一生态保护方式很难获得满意的结果，必须进行统筹、统一管理。生态系统提供的服务就是生态系统给人们提供的有益的服务作用，例如净化水源、固定二氧化碳、保持土壤等等。一体化保护方式可以使森林、草地和湿地之间实现共同支持相互协作达到最优的生态效率。一体化保护理论模型包含全面性、跨行业的协调模式，涵盖生态保护、资源管理、经济社会等多方面的考量。

### （二）成功案例分析

国内外都有成功的生态系统一体化保护实例可以作为我国建立一体化环境保护机制有益参考。例如美国的大黄石生态保护区，它涉及美国黄石国家公园及附近草原、森林等区域，通过政府、研究机构和社会组织开展以生态系统整体保护为目的的一体化管理模式，在实践中成功的对森林、草原、湿地等各种生态要素进行协调保护，防止了过度放牧、乱砍滥伐等一系列问题的发生，同时也加强了湿地的净水作用。国内长江流域生态保护与修复工程也是一个很好的例子。它是对长江流域森林、湿地、草地等多种生态系统的综合治理，在一定程度上修复了局部生态环境，减轻了水土流失和生态破坏的程度，政府、企业、社会团体共同作用，避免了各自为政的现象出现，使得整个生态环境得到了有效的保护。另外梅花湖湿地保护工程，也是利用湿地、草原、森林一体化的形式达到一体化保护的效果，从而达到减少湿地破坏的目的。从以上几点可以看出，通过协调一致的合作、资源互换来达到保护生态环境的目的。图1显示的就是森林、草原、湿地三者之间的相互关系以及采用立法保障、部门间合作、资源共享等措施所形成的一体化保护体系，强调的是各个生态系统的配合。



图1 三大生态系统一体化保护机制框架

### (三) 一体化保护机制的实践路径

一体化保护的实践举措主要包括项目规划、政策联动以及部门间协作等内容。一方面，在项目建设时要统筹各类生态系统特征及其相互影响因素，尤其对草原、森林和湿地三者交汇地带进行重点规划，不能只注重某一类型的保护而忽略与之相关的其他类型之间的关联。另一方面，要加强部门间沟通协作，明确各部门任务分工，建立健全跨部门沟通协调机制，构建政府主体、公众支持、技术保障的一体化保护格局。再一方面，政策层面也需要做好衔接，政府部门要制定相关政策促进跨界融合，比如加大环境保护资金补助力度和共建共享平台增进信息互通及资源互补等等；最后还要在法律法规的基础上细化相关规定，完善统一的技术指南及责任体系，定期组织联合检查行动并及时共享情况进展，增强落实力度及监督水平。

## 四、优化森林、草原、湿地一体化保护行政执法机制的对策

### (一) 完善法律法规与政策支持

第一，要建立完整的法律法规体系以及相应的技术指标，明确规定森林、草原以及湿地三大生态系统保护的目标及手段，防止目前相关法规间互相矛盾交叉的情况发生；对于涉及多个部门的保护任务而言，立法还应该对具体执行的标准以及处罚程序作出详细的规定，使各个部门之间有法可依，便于具体的贯彻落实。强化部门间的协调合作及执行力度尤为重要，政府应当统一提出指导方针，推动林业、草原、湿地保护各相关部门间的联动与资源共享，

保证有关政策措施的有效落实，提高综合保护水平。

### (二) 建立跨部门合作机制

针对生态环境保护过程中的一些疑难杂症，要加强各部门之间的协作配合，各生态环境保护相关执法机关间要建立起高效的信息交流渠道，彼此互通有无，互通情报，通力合作，形成一股合力，同时，相关部门之间也要做到通力合作，相互配合，做到齐抓共管，形成合力。这样不仅有助于提升执法效果，也有利于增强所有参与人员保护生态环境的责任感。

### (三) 提升执法能力与水平

提高行政执法能力和水平的前提就是要加强执法队伍建设，首先就是强化执法人员的专业素质和执行力，这就要求我们加强执法人员的专业学习，提升他们对环境法律法规以及执法技术以及生态系统的认识与应对能力，同时还要加大地方政府的责任和问责力度非常关键，各地方政府要严格贯彻执行环保责任，建立健全完善的责任、绩效考评机制，保障各项环保政策的有效落实并对其实施效果进行严格评价考核，以鼓励各单位提高自己的执法水平。

### (四) 利用科技手段增强执法效果

面对科技日新月异的发展以及环境监测和执法方式也要跟上时代步伐的要求。应用大数据及人工智能等信息化技术，对环境进行实时监督并对其数据进行分析判断从而做到有的放矢的执法，比如利用人工智能技术自动识别违法情况并报警，使执法人员能快速做出反应来；遥感技术的应用能够在大面积范围内快速高效地对整个环境状态做一个全面了解，特别是非法破坏森林资源和滥占滥用湿地行为的查处，大大提高了日常环保工作的监督力度保证了环境保护效果的持久性和稳定性。

## 五、结语

在对森林、草场及湿地保护实际情况考察的基础上以及对于行政执法体制的研究中认识到目前存在的主要问题是缺乏法律强制力、跨领域联动差和执法力量薄弱等问题。改善行政执法体制就要从健全相关法律制度、强化跨部门联合执法力度、增强执法人员素质水平以及借助高科技等几个方面入手。采取以上措施可以有效地加强保护力度，并推动生态文明建设进程，实现三大生态系统永续利用，从而为我国环境资源保育提供稳固保障。

## 参考文献

- [1]王萌. 人与自然生命共同体理念下的环境治理法律机制研究[D]. 上海财经大学, 2021. DOI: 10.27296/d.cnki.gshcu.2021.002298.
- [2]呼伦贝尔市人民政府办公室关于印发《呼伦贝尔市“十四五”林业和草原发展规划》的通知[J]. 呼伦贝尔市人民政府公报, 2023, (06): 5-33.
- [3]石淞. 国土空间生态修复视角下东北森林带生态安全格局构建与关键区域识别[D]. 东北林业大学, 2024.
- [4]崔双波. 森林曲塘和生态屏障建设成效及“十四五”发展对策[J]. 绿色科技, 2024, 26(01): 104-108+114.
- [5]张彬. 内蒙古启动森林草原湿地荒漠化普查工作将于2025年6月底前全面完成[J]. 林业科技通讯, 2024, (09): 111.
- [6]邢志宏. 在全省森林草地湿地普查工作启动会上的讲话摘要[J]. 浙江国土资源, 2024, (06): 4-6. DOI: 10.16724/j.cnki.cn33-1290/p.2024.06.001.
- [7]王志斌, 沈珍瑜. 中国生态保护制度及其特征[J]. 生态学报, 2025, 45(09): 4131-4140.
- [8]程彦军. 张家口市草原天路全域旅游综合行政执法问题研究[D]. 内蒙古师范大学, 2025.
- [9]谭世林, 向国萍, 熊西, 等. 若尔盖草原湿地生态修复分区及修复单元划分研究[J]. 广西科学院学报, 2025, 41(02): 222-231.
- [10]坚决扛牢山水林田湖草沙一体化保护和系统治理重要职责[J]. 秘书工作, 2025, (07): 8-11.