

林业行业干部岗位培训教材

林业 政策与法规

国家林业局人事教育司
王跃先 主编

中国林业出版社

责任编辑：牛玉莲

封面设计：赵 方

ISBN 7-5038-2575-8



9 787503 825750 >

ISBN 7-5038-2575-8/D · 0012

定价：15.50 元

林业行业干部岗位培训教材

林业政策与法规

国家林业局人事教育司

王跃先 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业政策与法规/王跃先主编, —北京: 中国林业出版社, 2000.5

林业行业干部岗位培训教材

ISBN 7-5038-2575-8

I. 林… II. 王… III. ①林业政策-中国-干部培训-教材②林业-法规-中国-干部培训-教材

IV. F326.20②D922.634

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 28139 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

发行 新华书店北京发行所

印刷 三河市富华印刷包装有限公司

版次 2000 年 6 月第 1 版

印次 2000 年 6 月第 1 次

开本 850mm × 1168mm 1/32

印张 6.125

字数 153 千字

印数 1~9 000 册

定价: 15.50 元

《林业行业干部岗位培训教材》编审委员会

主 任：李葆珍

副 主 任：黄小文 朱延福

委 员：（按姓氏笔画为序）

卢昌强 李明生 吴友苗

张俊玲 严锦敏 曹晓光

谭淮滨

编 辑：李明生 崔英兰

本书主编：王跃先

副 主 编：曹 真 刘家顺

主 审：班道明

出版说明

为推动林业行业干部岗位培训工作的深入开展，提高林业行业干部队伍的整体素质，以适应林业现代化和生态环境建设的需要，根据林业部成人教育领导小组第六次工作会议决定，在编写《林业行业干部岗位培训指导性教学计划》和《林业行业干部岗位培训指导性教学大纲》的基础上，我们又进行了林业行业干部岗位培训教材的编选工作。

1997年11月，林业部人事教育司在广州召开了林业行业干部岗位培训教材研讨会，确定了林业行业干部岗位培训教材建设的总体思路，即突出重点，适应急需；选编结合，以选为主；统一规划，分工协作；多方支持，逐步推进。会议决定以下三类课程的教材由国家林业局（原林业部）组织编写：

1. 涉及关键岗位培训，岗位覆盖面较广的课程；
2. 涉及关键岗位培训，岗位覆盖面不大但行业特点突出的课程；
3. 虽不属关键岗位，但岗位覆盖面较广且已有部编岗位规范、岗位培训指导性教学计划、教学大纲的课程。

其他教材国家林业局暂不统一组织编写，各地根据培训工作实际需要可自行组织编写。

遵循上述原则，这次会议商定，由国家林业局（原林业部）组织

编写《林业政策与法规》《林业经济管理》《森林资源管理与资产化评估》和《木材竹材识别与检验》等4本首批林业行业干部岗位培训教材。上述教材的编写以林业行业干部岗位培训指导性教学计划、教学大纲为依据,以提高林业行业干部队伍的思想政治素质、理论政策水平和业务工作能力为出发点,坚持“少而精”、按需施教、学用结合、循序渐进的原则,注意突出新理论、新知识、新技术、新工艺的传授和工作能力的培养,体现“干什么学什么,缺什么补什么”的岗位培训特色,努力做到理论与实践相结合。

为保证教材质量,我们聘请了北京林业大学、东北林业大学、南京林业大学、浙江省林业科学研究院和国家林业局森林公安局等教学、科研单位和林业主管部门的领导、专家、学者和富有实践经验的管理人员担任主编和副主编。我们还于1999年7月和11月分别在大连和南宁召开了林业行业干部岗位培训教材审定会,聘请中国林业科学研究院、国家林业局经济发展研究中心、北京林业大学、南京林业大学、黑龙江省森林工业总局以及国家林业局植树造林司、森林资源管理司、野生动植物保护司、政策法规司、发展计划与资金管理司、科学技术司等单位的领导、专家、学者担任主审和参审。国家林业局成人教育研究中心为这套教材的审定和修改做了大量工作,中国林业出版社对教材的出版给予了大力支持。在此,我们谨向参与这套教材编写、审定、出版工作的所有单位和个人一并表示深切的谢意!

由于编写林业行业干部岗位培训教材系属首次,缺少经验,难免存在许多不足之处,恳请广大任课教师、教学管理人员和学员及时将意见和建议反馈给我们,以便今后作进一步修订,使之更适应林业行业干部岗位培训的需要。

国家林业局人事教育司
1999年12月28日

前 言

林业行业干部岗位培训教材《林业政策与法规》是根据原林业部教育司编写的《林业行业干部岗位培训指导性教学计划》《林业行业干部岗位培训指导性教学大纲》以及《关于林业行业干部岗位培训教材建设的意见》精神编写的。

本教材坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，坚持实际、实用、实效的原则，以培养能力为核心，力求少而精，通俗易懂，适应林业行业工作的实际需要。由于本教材适用多种干部岗位，因此，在编写中尽量做到通用性强，照顾面广。

本教材由王跃先任主编，曹真、刘家顺任副主编。具体分工为：第一章、第二章由刘家顺编写；第三章由文海中、刘家顺编写；第四章由曹真编写；第五章、第六章由王跃先编写，最后由王跃先统稿。由北京林业大学班道明教授主审，由国家林业局森林资源管理司袁少青、国家林业局植树造林司曾宪芷、国家林业局野生动植物保护司斯萍参审。在此特致真诚谢意；对中国林业出版社编辑同志也一并表示感谢！

由于编写全国林业行业干部岗位培训教材尚属首次，经验的

缺乏和水平的限制，使这本教材难免存在不足，敬请使用者多多批评指正。

编 者
2000 年 1 月

目 录

出版说明

前 言

第一章 林业政策与林业法规概述	(1)
第一节 林业政策概述	(1)
第二节 林业法规概述	(9)
第三节 林业政策与林业法规的关系	(16)
复习题	(19)
第二章 林业政策的制定和实施	(20)
第一节 林业政策制定的原则和依据	(20)
第二节 林业政策制定的程序	(24)
第三节 林业政策的实施	(29)
复习题	(37)
第三章 现行林业基本政策	(38)
第一节 林业建设方针	(38)
第二节 森林资源管理政策	(44)
第三节 野生动植物资源保护管理政策	(54)
第四节 植树造林政策	(59)
第五节 林业产业政策	(65)

第六节 林业投资政策	(67)
复习题	(71)
第四章 森林法律制度	(73)
第一节 森林法概述	(73)
第二节 林权	(82)
第三节 森林经营管理	(89)
第四节 森林保护	(93)
第五节 植树造林	(99)
第六节 森林采伐	(102)
第七节 违反森林法的法律责任	(107)
复习题	(118)
第五章 自然保护区法律制度	(120)
第一节 自然保护区法概述	(120)
第二节 自然保护区的划定与管理	(127)
第三节 法律责任	(136)
复习题	(139)
第六章 野生动物保护法律制度	(140)
第一节 野生动物保护法概述	(140)
第二节 野生动物资源的保护	(150)
第三节 野生动物资源的管理	(163)
第四节 法律责任	(178)
复习题	(184)
参考文献	(186)

第一章

林业政策与林业法规概述

第一节 林业政策概述

一、政策的概念和性质

（一）政策的定义

什么是政策？政策的基本含义是什么？

在我国，自古以来人们常把政策理解为“政治策略”，即有治理国家大事的谋略之意。这种政治策略对于制定者、发布者来说，它是一项实现目的的重大措施和行动方案；而对于执行者来说，它又更多地体现为是人们的行动准则。所以，在我国一些权威性的辞书上将政策一般定义为：政党和国家在一定时期为实现一定任务而规定的行动准则和采取的重大措施。

（二）政策的特点

1. 政策是一种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的

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。

3. 政策具有相对稳定性和明显的灵活性

任何政党和政府，要达到自己的目的，要完成一定的重大任务都必须制定一定的政策。这是因为政策是实现一定历史时期的目的、任务的手段和策略。因此，在这一个历史时期政策应是相对稳定的，在这一历史任务完成之前是不应该朝令夕改的，政策朝令夕改会失信于民，特别是一些总政策、基本政策，如农村家庭联产承包责任制，更不能经常变化。但由于政党和政府在一定时期的目标和任务不同，那么采取的政策也不同。就是在实现某一目标的运作过程中，也会因为主客观情况的变化而随时有局部调整政策的情况。如在过去很长时间内，我们推行鼓励对天然林开发利用政策，而目前又开始实施对天然林的保护政策；对南方集体林区木材市场是开放还是关闭，也经历了几次收和放的政策调整。因此，相对于法律而言，政策具有灵活性、多变性。

（三）政策的性质

1. 政策属于社会上层建筑范畴

一方面，政策能够直接体现国家或执政党的政治主张，从这种意义上讲，它处于意识形态的核心部分；另一方面，政策也是经济的一种集中体现，而经济利益正是一个社会中最根本的东

西，所以政策必然要反映社会各方面对经济利益的正当要求。否则，政策就失去了合理性。

2. 政策是阶级意志的集中体现

政策是阶级意志的集中体现，具有鲜明的阶级性。在阶级社会里，不同阶级总是试图从自身利益出发，按照自己的意志控制和影响社会政治、经济、文化等活动，从而提出了不同的政治主张和政策措施。因此，不同阶级的利益差别和对立直接地、集中地表现为各阶级政策上的差别和对立。在阶级社会中，处于支配地位、在全社会得以推行的政策一定是执政党的政策。在我国社会主义初级阶段，中国共产党代表工人阶级和广大劳动人民的愿望和要求，将全国人民的“共同意志”概括为我国社会主义初级阶段的基本路线，这就是我们党的总政策。

3. 政策是社会整体利益的全面反映

党和国家担负着管理社会的一般职责，“执行由一切社会的性质产生的各种公共事务”。^①党和国家通过政策实现其对社会的领导。因此，政策必须反映整个社会的共同利益的要求，否则，政策就难以推行。在当代政策已经成为促进人类文明、进步和发展的重要杠杆，如产业政策、技术政策、环境保护政策等，它们的一般社会性是显而易见的。

二、林业政策的概念和实质

林业政策，是党和国家以及国家各级林业主管部门为实现一定时期的林业发展目标而规定的一系列行动准则和策略。

林业政策具有双重意义，即对于林业外部的社会作用和对于林业内部的行业作用。要充分了解林业政策的社会作用，必须首先认识现代林业的社会功能。“发达的林业，是国家富足、民族

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页，人民出版社，1975年。

繁荣、社会文明的标志之一。”林业是社会公益事业的重要组成部分，担负着优化环境、改善人类与自然关系的历史使命。防灾减灾、改善人民的生活质量，兴林是根本性措施。林业政策的重要作用就表现在如何促进社会关心支持林业生态环境建设，如何引导人民群众广泛参与林业生态环境建设，在为社会提供良好的生态环境的同时，实现自身的利益。促进林业生态环境建设，是林业政策的根本任务。同时，由于森林生态系统还可以提供多种林产品，是国民经济的发展和人民生活所需要的多种生产资料和生活资料的重要来源，所以林业又是一个重要的基础产业。林业政策的另一个重要任务，就是保证林业行业能够连续不断地提供市场所需要的多种多样的林产品。因此，制定林业政策的目的是通过调整人们在林业生态环境建设、林产品的生产、流通、消费以及林业收入分配方面的关系，来保证人们的行为向着优化生态环境和促进林业发展的方向运行。

林业政策的实质是党和国家为促进林业发展，实现林业发展总体目标而采取的一系列措施。林业政策不外乎是政府的行为。政府通过制定、推行林业政策来向社会宣示，哪些行为是应受到鼓励的，哪些行为是应受到限制的，哪些行为是绝对禁止的。林业政策的实质就是政府从社会最普遍的利益出发，告诉人们它在林业方面鼓励什么，限制什么，禁止什么。政府只有采取有效的政策手段把这种鼓励、限制和禁止落到实处，使社会成员能够切实感受到政策带来的利益或者风险，政策的作用才能得以发挥。因此，政策的关键之处不在群众如何做，而在政府机构如何做。依法行政、按政策办事都取决于政府。有令不行、有禁不止，责任主要在政府本身。因此，不断提高政策水平，是对政府及其工作人员最基本的要求。

三、林业政策的作用

1. 具有指导作用

林业政策体现了党和国家对林业发展的指导思想，反映出党和国家对林业的重视程度，明确了林业在国民经济和国家社会生活中的地位。例如，1981年3月8日《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》，就对林业的地位作了科学准确的概括：“发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一”。这一评价，实际上代表了党和国家对林业重要性的认识水平，对林业的发展具有十分重要的宏观指导意义。它既体现了国家发展林业的总的指导思想，又反映了国家建设林业的总目标，它是我国发展林业的总的依据和最终目的。

2. 具有统一作用

林业政策能高度统一人们对林业的认识，统一思想，形成社会统一的意志和共识。现代林业的发展，不仅需要投入大量的人、财、物，更需要社会各个方面、各个领域协调配合。因此，没有林业政策的统一社会意志的作用，很难形成全社会共同建设林业的统一行动。

3. 具有规范作用

林业政策的实施，有利于维护林业经济运行的正常秩序。多年的实践证明，连贯的林业政策，能将人们的行为引向政策鼓励和提倡的方向，形成稳定的秩序。受到限制和禁止的行为会逐渐减少从而使林业发展的秩序得到维护。

4. 具有协调作用

各项林业政策直接或间接地调整着林业经济关系。使林业的各相关方面协调有序地发展。例如，以营林为基础的方针政策对于处理采育关系起着重要作用；林业投资政策对于调整眼前利益和长远利益的关系起着重要作用；天然林禁伐政策对正确处理经