



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

林业政策法规

(林业专业)

主 编 张 力 王洪杰



高等教育出版社



CS1186552

0987750

0922.631
01

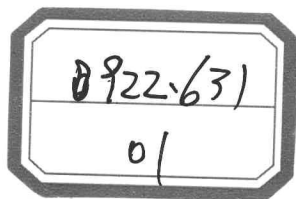
中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

林业政策法规

(林业专业)

主 编 张 力 王洪杰
副 主 编 李润东
责任主审 王逢瑚
审 稿 王永清 杨长峰

重庆师大图书馆



高等教育出版社

内容简介

本书是中等职业教育国家规划教材,是根据教育部 2001 年颁布的中等职业学校林业政策法规教学基本要求,并参照有关行业的职业技能鉴定规范,以及中级技术工人等级考核标准编写的。

本书着重介绍了林业政策的基本知识,森林法律制度,野生动植物保护与自然保护区的法律制度,林木种子与植物新品种保护的法律制度,使学生了解、掌握与林业生产、经营和生态环境保护、建设有关的政策和法规的基本知识,增强依法治国、依法治林的观念,初步具备依法进行林业生产、经营和管理活动的的能力。

本书适用于中等职业学校林业类专业及专门化,也可作为林业企业的职业培训教材和林业职工的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

林业政策法规/张力 王洪杰主编. —北京:高等教育出版社,
2002.4(2004 重印)

ISBN 7-04-010407-5

I. 林… II. 张… 王… III. ①林业政策-中国-专业学校-教材②林业-法规-中国-专业学校-教材

IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 000307 号

责任编辑 曾 敬 封面设计 于文燕 版式设计 马静如
责任校对 胡晓琪 责任印制 宋克学

林业政策法规

张 力 王洪杰 主编

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-82028899

购书热线 010-64054588
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所
排 版 高等教育出版社照排中心
印 刷 北京印刷二厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 11
字 数 260 000

版 次 2002 年 4 月第 1 版
印 次 2004 年 5 月第 4 次印刷
定 价 13.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

中等职业教育国家规划教材出版说明

为了贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》精神,落实《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中提出的职业教育课程改革和教材建设规划,根据教育部关于《中等职业教育国家规划教材申报、立项及管理意见》(教职成[2001]1 号)的精神,我们组织力量对实现中等职业教育培养目标和保证基本教学规格起保障作用的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教材进行了规划和编写,从 2001 年秋季开学起,国家规划教材将陆续提供给各类中等职业学校选用。

国家规划教材是根据教育部最新颁布的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教学大纲(课程教学基本要求)编写,并经全国中等职业教育教材审定委员会审定。新教材全面贯彻素质教育思想,从社会发展对高素质劳动者和中初级专门人才需要的实际出发,注重对学生的创新精神和实践能力的培养。新教材在理论体系、组织结构和阐述方法等方面均作了一些新的尝试。新教材实行一纲多本,努力为教材选用提供比较和选择,满足不同学制、不同专业和不同办学条件的教学需要。

希望各地、各部门积极推广和选用国家规划教材,并在使用过程中,注意总结经验,及时提出修改意见和建议,使之不断完善和提高。

教育部职业教育与成人教育司

二〇〇一年十月

前言

本书是中等职业学校林业专业国家规划教材,是根据教育部2001年颁布的中等职业学校林业专业林业政策法规教学基本要求编写的,适用于中等职业学校林业专业和林业类其他有关专业。

本书的主要内容有:林业政策的基本知识、森林法律制度、野生动植物保护与自然保护区的法律制度、林木种子与植物新品种保护的法律制度、林业行政执法、合同法律制度和公司法律制度等。

本书的编写注重吸收我国林业政策、林业法规的新知识、新观点,反映林业法制建设的新发展,内容实用、新颖;注重实际应用,不过分强调学科的系统性,力求具有职业教育特色。本书内容涉及面广,讲授时数有限,教学中应根据实际需要选择重点,应把教师讲授与指导学生阅读及练习结合起来。通过本门课程的学习,旨在使学生了解、掌握与林业生产、经营和生态环境保护、建设有关的政策和法规的基本知识,增强依法治国、依法治林的观念,初步具备依法进行林业生产、经营和管理活动的 ability。

本书由张力、王洪杰任主编并统稿,李润东任副主编。编写的分工是:张力(广西壮族自治区林业学校)编写绪论、第1章、第2章、第4章第二节,李润东(河南省林业学校)编写第4章第一节、第5章、第7章,巴连柱(国家林业局)编写第3章,李微波(四川省林业学校)编写第6章,王洪杰(国家林业局法规司)对全书进行了全面的修改及把关。本书在送交全国中等职业教育教材审定委员会审定之前,特邀请了国务院法制办公室农林司郭文芳审阅全书。

本书在编写过程中,得到了国家林业局人事教育司、政策法规司、全国林业职业教育教学指导委员会、国家林业局职业教育研究中心、河南省林业学校、四川省林业学校和广西壮族自治区林业学校等单位的关怀、指导和大力支持,特别是李葆珍、黄桂荣和苏惠民同志从本专业各主干课教材编写思路的拟定,到编写提纲的落实,都给予了具体的指导,谨此一并表示衷心的感谢。

本书已通过教育部全国中等职业教育教材审定委员会的审定,其责任主审为王逢瑚,审稿人为王永清、杨长峰,在此,谨向专家们表示衷心的感谢!

受编者水平所限,书中缺点和错误在所难免,恳请读者批评指正。

编者

2001年7月

目 录

绪论	1
第1章 林业政策的基本知识	4
第一节 林业政策概述	4
一、林业政策的概念和特点	4
二、林业政策的分类	5
三、林业政策的制定	5
四、林业政策的贯彻实施	6
第二节 林业政策与林业法规的关系	6
一、林业政策与林业法规的联系	6
二、林业政策与林业法规的主要区别	7
第三节 我国现阶段林业政策的主要内容	8
一、抓好六大林业重点工程,实现林业的跨越式发展	8
二、全党动员,全民动手,大力造林育林,绿化祖国	9
三、坚持“两大体系”的总体目标,建立比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系	10
四、坚持“生态优先”的原则,大力加强生态环境的保护和建设	10
五、坚持“分类经营”的指导思想,实行林业分类经营改革	13
六、坚持各级人民政府保护发展森林资源目标责任制	13
七、对林业实行经济扶持	14
八、大力发展林业科技和教育事业,实行科教兴林	15
九、保护林农和林业经营者的合法权益	15
十、发展木材的综合利用和节约代用	16
十一、实施以林为主的山区综合开发	16
十二、调整林业产业结构,深化林业经济体制改革	17
十三、扩大林业对外开放	19
思考题	19
第2章 森林法律制度	20
第一节 森林法概述	20
一、森林法的概念	20
二、森林法的适用范围	21
三、森林法的基本原则	21
四、林业建设方针	22
第二节 森林、林木、林地权属管理的法律规定	23
一、森林、林木、林地权属的概念	23

二、林权的主体和客体	23
三、森林、林木、林地所有权和使用权的形式	24
四、森林、林木、林地权属的确认与权属证书的发放	25
五、森林、林木、林地使用权的流转	26
六、森林、林木、林地权属争议处理	27
七、占用或者征用林地管理	29
第三节 森林经营管理的法律规定	30
一、林业主管部门	30
二、基层林业工作站	31
三、森林种类划分	31
四、林业长远规划与森林经营方案	32
五、森林资源清查与森林资源档案制度	33
第四节 森林保护的法律规定	35
一、地方各级人民政府保护森林的职责	35
二、森林公安机关和武装森林警察部队的职责	35
三、森林防火	36
四、森林病虫害防治	38
五、制止人为破坏森林资源的行为	39
第五节 植树造林的法律规定	40
一、植树造林规划	40
二、造林绿化的责任制度和组织形式	40
三、植树造林的收益分配	41
四、封山育林	41
第六节 森林采伐的法律规定	42
一、森林采伐限额	42
二、年度木材生产计划	43
三、林木采伐许可证制度	43
第七节 木材经营、运输管理的法律规定	45
一、木材经营管理	45
二、木材运输管理	46
三、珍贵树木及其制品、衍生物进出口管理	47
第八节 违反森林法规的法律责任	48
一、违反森林法规法律责任的特点	48
二、违反森林法规的主要行为及处罚	48
思考与案例分析题	55
第3章 野生动植物保护与自然保护区法律制度	56
第一节 野生动物保护法律制度	56
一、野生动物保护法概述	56
二、野生动物保护的法律规定	58
三、野生动物管理的法律规定	61
四、违反野生动物保护法规的法律责任	66

第二节 野生植物保护法律制度	69
一、野生植物保护法概述	69
二、野生植物保护的法律规定	70
三、野生植物管理的法律规定	72
四、违反野生植物保护法规的法律责任	74
第三节 自然保护区法律制度	75
一、自然保护区立法概述	75
二、自然保护区的概念	75
三、自然保护区的建立	76
四、自然保护区的管理	77
五、违反自然保护区法规的法律责任	79
思考与案例分析题	80
第4章 林木种子与植物新品种保护法律制度	81
第一节 林木种子法律制度	81
一、种子法概述	81
二、种质资源保护	82
三、林木种子审定	82
四、林木种子的生产、经营和使用	83
五、违反种子法规的法律责任	84
第二节 植物新品种保护法律制度	85
一、植物新品种保护立法概述	85
二、授予品种权的条件和程序	86
三、品种权的终止和无效	89
四、违反植物新品种保护法规的法律责任	90
思考与案例分析题	91
第5章 林业行政执法	92
第一节 林业行政执法的概念和内容	92
一、林业行政执法的概念	92
二、林业行政执法的主要内容	92
第二节 林业行政处罚	94
一、林业行政处罚的概念和特点	94
二、林业行政处罚的基本原则	94
三、林业行政处罚的种类和形式	95
四、实施林业行政处罚的条件	96
五、实施林业行政处罚的程序	97
第三节 林业行政复议	100
一、林业行政复议概述	100
二、林业行政复议的原则	101
三、林业行政复议的范围	101
四、林业行政复议的管辖	102
五、林业行政复议程序	103

第四节 林业行政诉讼	106
一、林业行政诉讼概述	106
二、林业行政诉讼的受案范围与管辖	107
三、林业行政诉讼参加人	109
四、林业行政诉讼程序	110
思考与案例分析题	115
第6章 合同法律制度	116
第一节 合同法概述	116
一、合同的概念与分类	116
二、合同法的调整范围与基本原则	117
第二节 合同的订立	119
一、合同的订立	119
二、合同的效力	124
第三节 合同的履行和担保	126
一、合同履行的概念与规则	126
二、合同履行中的抗辩权	126
三、债务的提前履行和部分履行	128
四、合同的保全措施	128
五、合同的担保	129
第四节 合同的变更、转让和权利义务终止	131
一、合同的变更	131
二、合同的转让	131
三、合同的权利义务终止	132
第五节 违约责任	134
一、违约责任的概念和特征	134
二、承担违约责任的原则	135
三、承担违约责任的主要形式	135
四、违约责任的免除	136
第六节 合同纠纷解决方式	136
一、自行协商	136
二、调解	137
三、仲裁	137
四、诉讼	137
第七节 典型合同	138
一、买卖合同	138
二、供用电、水、气、热力合同	139
三、借款合同	140
四、租赁合同和融资租赁合同	140
五、承揽合同	141
六、建设工程合同	141
七、运输合同	142

八、技术合同	143
九、保管合同和仓储合同	143
十、委托合同	144
十一、行纪合同和居间合同	145
思考与案例分析题	146
第7章 公司法律制度	148
第一节 公司法概述	148
一、公司的概念	148
二、公司法的概念与作用	149
第二节 有限责任公司	150
一、有限责任公司的概念	150
二、有限责任公司的设立	150
三、有限责任公司的组织机构	151
四、股东的权利和义务	152
五、国有独资公司	152
第三节 股份有限公司	153
一、股份有限公司的概念	153
二、股份有限公司的设立	154
三、国有企业改建为股份有限公司的条件和程序	154
四、股份有限公司的组织机构	155
五、股份、股票、股份的发行和转让	156
六、公司债券	157
七、公司的利润分配	158
八、公司的变更	158
九、股份有限公司与有限责任公司的比较	159
思考与案例分析题	160
主要参考文献	161

绪 论

林业政策法规是发展较快、重要性越来越突出的一门综合性学科。把林业政策法规作为林业学校各专业的一门必修课,是林业事业和社会主义市场经济发展的需要,也是培养林业应用型人才的需要。通过这门课程的学习,使学生能够了解并掌握党和国家有关林业生产、经营和管理活动的方针、政策、法律和法规的基本知识,树立牢固的政策和法制观念,具有依法进行森林资源保护、林业生产经营和管理的能力。

一、本课程的研究对象、范围和内容

林业政策与法规属于上层建筑的范畴,是一门以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导的社会科学。它是研究林业政策与法规如何适应我国国民经济和社会的发展,调整林业生产和生态环境建设领域内各种社会关系,促进我国林业发展的一门学科。其研究的对象是:用马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,研究林业政策与法规如何在建立社会主义市场经济条件下保护、促进和发展林业再生产,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,研究和解决依法治林的理论和实践问题。其研究的范围包括:林业政策与法规的概念、本质、形式、特点和作用;林业政策与法规发生发展的历史;林业政策与法规和其他社会现象之间的关系;林业政策与法规的制定和实施等问题。它既涉及如何保护、培育森林和野生动物资源,维护生态平衡,改善生态环境问题,又涉及如何合理利用森林和野生动物资源有效地为国民经济建设和人民生活服务,实现可持续发展等问题。因此,凡是与林业事业发展有关的政策、法律、法规等均应包括在其范围之内。研究的内容包括林业政策和林业法规两个部分。林业政策部分主要包括关于林业政策的基本理论和我国现行林业政策的主要内容。林业法规部分主要包括与林业生产经营和管理活动有关的若干法律、行政法规及部门规章等内容。

二、学习本课程的重要性

林业是国民经济的重要组成部分,既是一项重要产业,又是一项社会公益事业。林业集生态、经济和社会效益于一体,对于生态环境建设、生物多样性保护和国民经济的发展、人民生活水平的提高,起着重要的作用。发达的林业是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。

新中国成立后,经过几十年的努力,我国林业有了很大的发展,全国森林覆盖率由建国初的8.6%提高到1999年的16.55%,森林面积增加到15894.1万公顷,森林蓄积量增加到112.7亿立方米,扭转了长期以来森林蓄积量持续下降的局面,进入了森林面积和蓄积量双增长的新阶段。但是,我国目前仍然是一个少林的国家,森林覆盖率只相当于世界森林覆盖率的61.3%,全国人均占有森林面积相当于世界人均占有量的21.3%,人均森林蓄积量只有世界平均水平的

1/8。目前,我国又处在人口增长和经济发展给资源环境造成巨大压力的时期,森林资源的增长速度和内在质量远远不能适应经济和社会发展的需要。我国生态环境恶化的趋势仍在继续,现有水土流失面积 367 万平方公里,占国土面积的 38.2%;沙漠、戈壁及沙化土地面积达 262 万平方公里,占国土面积的 27.3%,而且每年以 2460 平方公里的速度扩展。强沙尘暴天气发生的频率越来越高,涉及的范围越来越广,造成的危害越来越严重。长江、黄河上游植被稀少,泥沙俱下,带来巨大的水患。全国每年因为各种自然灾害造成的直接经济损失高达 2000 亿元以上,因洪涝灾害减产粮食 200 多亿公斤。生态环境恶化已成为制约我国经济和社会发展的的重要因素。由于森林资源不足,我国人均木材、纸制品、果品的消费量,分别只有世界平均水平的 17.6%、35.3% 和 50%。我国林业同国民经济持续发展及人民生活生活环境不断改善的要求极不适应。

国内外林业的实践表明,发展林业,政策与法规是十分重要的保障。现代林业的发展要求有三大保障,一是经济保障,二是社会保障,三是政策和法规保障。在林业发展的三大保障中,政策和法规保障越来越重要,经济和社会保障也主要是通过政策和法规途径来实现的。党的十五大提出了“建设社会主义法治国家”的基本方略,对于林业建设来说,就是实行依法治林。在社会主义市场经济条件下,要适应国民经济和社会可持续发展,必须坚持依法治林,加强林业法制建设。林业法制建设包括林业立法、林业执法和执法监督、林业普法宣传教育等。它是整个社会主义法制建设的组成部分,也是林业建设的重要方面。林业法制建设对保护、培育、合理利用森林和野生动物资源,鼓励和调动全社会各方面力量参加造林绿化和野生动物保护工作,促进林业持续、稳定、健康发展,起着重要的引导、规范和保障的作用。改革开放以来,林业法制工作取得很大的成绩,以《森林法》和《野生动物保护法》为核心,由法律、行政法规、部门规章以及地方性法规、地方政府规章等相配套的林业法规体系,已使森林和野生动物资源保护管理的主要工作基本上做到了有法可依,有章可循,为林业生态体系建设和林业产业体系建设、保证林业可持续发展提供了法律依据。1998 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》,2000 年 1 月 29 日国务院发布了《中华人民共和国森林法实施条例》。新森林法和实施条例的公布实施,为进一步实现依法治林、依法兴林,奠定了更坚实的基础。但是,我国林业法制工作的现状还未能全部适应林业发展的需要。乱砍滥伐、超限额采伐、毁林开垦、乱侵乱占林地、乱捕滥猎野生动物、侵犯林业生产经营者合法权益等违法行为时有发生,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林业政策与法规,运用政策和法律的武器,实行依法治林,才能有效地保护森林和野生动物资源,发展林业,改善生态环境,适应国民经济和社会发展的需要。

当前,我国正处在深化改革、努力实现经济体制、经济增长方式两个根本性转变和实施西部大开发的新的时期,我国林业正处在由传统林业向现代林业转变的阶段,林业建设面临的主要任务和外部环境经历着前所未有的重大变化,同时也给林业政策与法规的制定和实施带来许多新的课题。如果不了解党的林业政策,不了解森林法和其他有关法律法规,就不会运用法律武器维护国家、集体及生产经营者的合法权益,就不能适应新时期林业发展的需要。

林业建设要靠政策和法规去引导、规范和调节。党和国家制定的林业政策、法规,必须得到正确的贯彻实施。贯彻落实林业政策与法规的关键在各级领导干部和林业系统的干部职工。中等职业学校林业专业的学生是未来的林业建设者,应当认真学习林业政策与法规,努力掌握依法护林、依法治林、依法兴林的本领,去完成振兴林业、绿化祖国、造福人类的历史重任。

三、学习本课程的方法

林业政策法规是一门涉及面广、综合性和实践性较强的学科。要学好本课程,首先,要以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论作为指导,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、领会和研究林业政策与法规。第二,在学习本教材内容的同时,必须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,如本课程有关内容涉及到的行政管理学、植物学、森林经理学、造林学、森林采运学的知识。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,又要注重到林业生产基层去实践,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1章 林业政策的基本知识

青年农民高某承包经营村里的坡耕地20亩,每年投工投劳不少,但效益低下、产量不高。最近听说国家正在组织实施退耕还林还草工程,对在坡耕地上退耕还林还草的按照面积补助一定数量的粮食和钱,而他所在的村正好位于工程项目区,他认为如果参加这一工程不但不会减少自己的经济收入,还对当地和国家的生态环境建设有利,但找遍了有关的林业法律法规没有找到相关的规定。这是什么原因呢?这就要对林业政策有所了解。

第一节 林业政策概述

一、林业政策的概念和特点

政策是一定阶级在一定的历史时期为实现一定的政治经济目的而制定的行动准则。党的政策是我国一切活动的依据和准则。林业政策是党和国家在一定时期,为保护森林和野生动物资源,发展林业生产,改善生态环境,实现我国林业建设的目标而制定的行动依据和准则。

我国林业政策的总目标是保护森林,发展林业,实现森林资源的永续利用,提高国土的森林覆盖率,发挥森林资源的多种功能,保持林业的生态效益、经济效益和社会效益相统一,促进我国林业和生态环境事业持续、快速、健康地发展。

林业政策一般通过党的组织和国家机关的决定、指示、通知、重要会议的决议及党报社论等方式公之于众。它具有以下特点:

1. 严格的连续性和稳定性。由于林业生产周期的长期性,我们只有遵循林木的自然生长规律,制定和实施具有严格的连续性和稳定性的林业政策,因地制宜地安排林业生产建设,才能充分利用自然力作用中的有利方面,克服其不利方面,才能吸引经营者投入资金和劳力,长期经营林业。实践证明,如果政策多变,长期经营者的利益得不到保证,就会挫伤积极性,不但对林业的发展不利,而且容易使森林资源遭受破坏。

2. 与农牧业等其他政策的密切相关性。林业政策与农牧业政策、土地政策、水利政策、环境保护政策、矿业政策、工交政策以及工商财税等方面的政策都有密切的联系。许多林业政策都需要由林业主管部门会同其他有关部门共同研究制定、联合发布,并且共同贯彻实施。由于森林和宜林荒山荒地分布广,大部分山区和平原历来都是农林交错、林牧混杂的,所以林业政策与农牧业政策的关系尤为密切。林业应与农、牧、副业协调发展,做到长短结合,使农民可以得到长期而稳定的经济利益,从政策上鼓励和保护农民经营林业的积极性。

3. 依环境不同的可变性。森林分布地区广阔,各地的自然条件不同,社会经济条件差异大。

我国的森林资源大约有 1/3 在边疆少数民族地区,为鼓励各族群众经营林业的积极性,促进民族自治地方林业的发展,需要因地制宜地采取一些特殊的政策,使其享有更多的自主权和经济利益。

4. 随时代发展的适应性。随着时间的推移和社会的发展,人类对森林和林业的认识不断提高。人们过去只着眼于森林的经济效益,经营林业的目的在于获取木材,而现在对森林的多种效益在认识上有了较大的提高,认识到经营林业的目的还在于充分发挥森林的生态效益和社会效益。人们逐步重视森林保护,发挥森林在维护生态平衡中的重要作用。然而,森林的各种效益之间往往会存在一些冲突,需要制定和实施相应的林业政策来权衡利弊、处理矛盾,择其收益最大为害最小者。

5. 广泛的群众性。林业生产是在广阔的国土上进行的,森林又具有最广的社会公益效能,所以林业政策必须体现广大人民群众的利益,并依靠广大人民群众去实施。植树造林、绿化祖国是全体公民的义务和全国各行各业的责任。正确的林业政策应当充分调动广大人民群众保护森林、发展林业的积极性。

二、林业政策的分类

按照不同的分类依据,可以把林业政策分为不同的类型:

按林业政策的层次划分,可以把林业政策分为目标性政策、决策性政策、业务性政策。高层次政策决定目标及实行的方法,低层次政策决定执行的程序和时间等。

按业务性质划分,林业政策可分为森林资源权属政策、森林永续经营政策、植树造林和绿化政策、森林资源保护政策、木材利用政策、木材及其他林产品供需政策、林业科技及教育政策等。

按经济过程划分,林业政策可分为林业生产政策、林业流通政策、林业经营政策、林业财税政策、木材及其他林产品价格政策等。

按照所调整的社会关系的重要程度及地位的不同,可以把林业政策分为林业总政策、林业基本政策和林业具体政策。

三、林业政策的制定

林业政策的制定机关,主要包括党中央、国务院、国务院林业主管部门和地方党的委员会、人民政府及其林业主管部门等。党中央在宏观上领导和部署关系全国和全局的工作,制定相应的政策,其中包括制定全国性的重要的林业政策。国务院依据党中央的政策制定全国性的林业政策。国务院林业主管部门依据党中央和国务院的政策制定具体而广泛的林业政策,指导全国的林业工作。各地党的组织、地方人民政府及其林业主管部门,依据党和国家的林业政策,结合本地区林业工作的实际,在自己的职责范围内,制定在本地区贯彻实施的更为具体、操作性更强的林业政策。根据需要,制定林业政策的机关既可以单独制定和发布政策文件,也可以由若干个有关机关共同制定、联合发布林业政策文件。党和国家重要的林业政策,通常由中共中央和国务院联合发布;一些涉及若干个部门的林业政策,通常由国务院林业主管部门和其他有关主管部门共同制定、联合发布。但是,下级党组织和国家机关制定的政策不得与上级的相应政策相抵触,并不得超越其职权范围。

制定林业政策必须以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,以党在现阶段的路线、方针、政策为依据,在宪法和法律的范围内,遵循自然规律和经济规律,从我国的国情出发,充分考虑我国的自然生态条件、森林资源状况、国民经济现状及发展趋势、人民生活需要以及世界其他各国林产品供需情况等,力求正确、科学和切实可行。

制定林业政策的过程是一个集调查研究、规划设计、统筹决策于一体的综合性过程。一般应当经过提出问题、调查研究、方案起草、方案论证、征求意见、讨论审议、批准公布等程序。按照正确的原则和程序制定林业政策,可以使林业政策更加全面、科学、合理并切合实际,从而最大限度地减少和防止政策失误。

四、林业政策的贯彻实施

我国林业发展的实践证明,认真贯彻、正确实施党和国家的各项林业政策,是我国林业持续、快速、健康发展的关键。在贯彻实施林业政策的过程中应当处理好以下问题:

1. 正确理解和处理贯彻林业政策和依法治林的关系,把贯彻林业政策和实施林业法规有机地结合起来,坚持林业政策的指导作用与严格依法治林相统一。在实践中,要避免和克服把坚持林业政策的指导作用和坚持依法治林对立起来的错误观点和做法。任何以强调林业政策的指导作用而否定依法治林,或者以强调依法治林而否定林业政策的指导作用,都是十分有害的。以政策代替法律,或者只要法律不讲政策,都是形而上学的错误观点。

2. 必须广泛宣传、深入学习林业政策,努力提高干部和群众贯彻执行林业政策的自觉性。首先,各级党委和人民政府的领导干部和林业系统的广大干部、职工,应当认真地学习党和国家的林业政策,重点掌握与本职工作相关的林业政策的精神实质,要强化政策意识,提高政策水平,模范地贯彻执行林业政策。其次,要组织林区广大群众学习林业政策,可以利用广播、电视、标语、宣传板报等多种形式宣传林业政策;可以开展政策咨询等活动,回答群众的问题,使林业政策为群众所理解和掌握;可以通过制定单位内部管理制度和乡规民约等形式,把林业政策的精神转化为广大群众的自觉行动。

3. 做好对林业政策贯彻实施情况的检查监督。为了保证林业政策得到及时、准确、高效地贯彻实施,防止出现偏差,最大程度地减少和防止因失误带来的损失,必须对林业政策贯彻实施的整个过程进行检查和监督。要加强检查监督的专门机构的职能,完善检查监督机制,充分发挥群众监督、舆论监督的作用。通过检查监督,及时发现问题,采取措施纠正偏差,同时坚决制止“上有政策,下有对策”的做法,保证林业政策的正确贯彻实施。

第二节 林业政策与林业法规的关系

一、林业政策与林业法规的联系

林业法规是指国家机关制定的有关保护森林、发展林业的法律、行政法规、部门规章和地方

性法规、地方政府规章等规范性文件的总称。林业法规规定和调整与森林资源有关的各种关系。它与林业政策既有联系又有区别。正确理解林业政策与林业法规之间的辩证关系,对在实际工作中正确贯彻林业政策和严格依法治林,具有重要的意义。

搞好林业工作既要通过党和国家制定林业政策实现对林业的领导,又要依靠林业法规的正确制定和有效实施,二者缺一不可。一方面,制定林业法规必须以党和国家的林业政策作为依据;另一方面,制定的林业政策又不得与现行的林业法规相违背。林业政策与林业法规在本质上是统一的:两者都是社会主义上层建筑的组成部分,都建立在社会主义经济基础之上,并为社会主义经济基础服务的;两者都反映我国全体人民的意志,为我国大多数人民的利益服务的;两者都是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导思想,以我国社会主义初级阶段林业的现状和发展的客观规律为依据的;两者的根本任务是相同的,都是全国人民用来保护森林、发展林业的重要手段和工具。

林业政策与林业法规之间的密切联系主要表现在:

1. 党的林业政策是制定林业法规的基本依据。制定林业法规必须以党的林业政策为基本依据,这是由党在国家生活中的地位及党的林业政策在林业建设中的作用决定的。中国共产党是我国社会主义事业的领导核心,而党的领导主要是通过党的路线、方针、政策来实现的,因此,国家机关制定林业法规必须以党的政策为基本依据。

2. 林业法规是林业政策的定型化和法律化。林业发展过程中出现的许多问题,需要人们在实践中逐步认识,解决这些问题也往往需要进行必要的探索,不可能立即制定出定型的法律加以解决。对这些问题,党和国家机关可以先通过制定各种政策来加以规范或进行处理,然后,对那些经过实践的检验,证明是正确的、行之有效的政策规定,国家机关可以通过一定的立法程序将其制定为林业法规,使之定型化和法律化,从而以国家强制力来保证其更有效的贯彻实施。

3. 实施林业法规必须以党的林业政策为指导。林业法规要依据党的林业政策制定,但是林业法规并不能包含全部林业政策的内容,只是一部分林业政策的法律化。因此,只有深刻领会和掌握党的林业政策,才能正确地理解林业法规立法原意和准确地把握其精神实质。形势是不断发展的,林业建设的情况是不断变化的,林业法规实施过程中必然会遇到各种新问题。林业政策比林业法规更具有灵活性,能够比较及时地反映不同时期林业建设的客观要求。以林业政策指导林业法规的实施,才能既保持林业法规的稳定性和权威性,又充分发挥林业法规在依法治林中的作用。在我国现阶段,林业法规体系虽然已经基本形成,但仍有许多方面尚未有完善的法律规定。对某些问题,在暂时没有林业法规可循的情况下,林业政策能起弥补的作用。

二、林业政策与林业法规的主要区别

林业政策与林业法规虽然在本质上是一致的,但它们毕竟属于不同的社会现象。两者之间的主要区别是:

1. 制定的主体不尽相同。林业政策的制定主体包括党的组织和国家机关,而林业法规的制定主体只能是具有立法权力的国家机关。

2. 表现形式不同。林业政策的表现形式是多样的,可以通过决定、指示、会议决议、通知、报刊社论、口号和标语等多种方式,而林业法规采取特定的规范性文件的表现形式。