

实用林业 管理法

SHIYONG LINYE GUANLIFA

■ 主 编/ 石效贵

■ 副主编/ 王建平 王耀冬



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

实用林业 管理法

《实用林业管理法》是《实用林业管理》系列丛书之一

主编：陈 学理

副主编：王成华 王福林



中国林业出版社

实用林业管理法

主 编:石效贵

副主编:王建平 王耀冬

撰稿人:(以编写章节顺序排列)

王建平 石效贵 王耀冬

刘清华 张金良 田 红

陆 冬 李 萍 韩云池

解孝满 唐元岫 刘正臣

扈兴强 张忠东

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

实用林业管理法/石效贵编著. —北京:中国法制出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 80226 - 737 - 4

I. 实… II. 石… III. 林业 - 管理 - 法规 - 研究 - 中国
IV. D922. 63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 007309 号

实用林业管理法

SHIYONG LINYE GUANLIFA

主编/石效贵

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2007 年 2 月第 1 版

印张/12.25 字数/234 千

2007 年 2 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 80226 - 737 - 4

定价:26.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话:66026587

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

前 言

随着经济发展、社会进步和人民生活水平的提高，社会对加快林业发展、改善生态环境状况的要求越来越迫切，林业在经济社会发展中的地位和作用越来越突出。近年来，党中央、国务院作出了全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村等一系列重大战略决策，对林业发展提出了新的更高的要求。从整体上讲，我国仍然是一个林业资源缺乏的国家，森林资源总量严重不足，生态状况局部改善、整体恶化的趋势尚未根本扭转，土地沙化、湿地减少、生物多样性遭破坏等仍呈加剧趋势。乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、

乱捕滥猎野生动物、乱采乱挖野生植物等现象屡禁不止，森林火灾和病虫害对林业的威胁仍很严重，依法管林、依法治林的任务比以往任何时候都更加重要。

为适应新时期、新形势对林业行政管理和执法工作的要求，必须加强林业法制建设，加大林业执法力度，全面推进林业依法行政。高素质的行政管理和执法队伍，是严格执行法律、法规的前提和基础。强化对行政管理和执法人员的培训，提高其执政水平，是开展好林业行政管理和执法工作的首要保证。为开展林业行政管理和执法人员业务培训工作，普及林业法律知识，我们组织从事林业行政管理与执法工作的同志编写了《实用林业管理法》一书。该书根据《森林法》、《野生动物保护法》、《防沙治沙法》、《森林法实施条例》等现行林业法律法规，简明扼要地讲述了我国森林和野生动植物资源基本保护管理制度，希望对于促进林业系统广大干部职工，特别是各级领导干部和行政管理及执法人员深入学习林业法律法规知识，促进林业普法，推进依法行政，产生积极作用。

由于编者水平有限，书中难免有遗漏之处，请批评指正。

编者

2007年2月

目 录

前 言	(1)
第一章 我国林业发展概况	(1)
第一节 我国林业的现状	(1)
第二节 我国林业的发展目标	(13)
第三节 保护森林是人类共同使命	(21)
第二章 我国林业法	(30)
第一节 林业法的产生与沿革	(30)
第二节 林业立法趋势	(36)

第三章 林业行政行为与行政程序	(41)
第一节 林业行政许可	(41)
第二节 林业行政处罚	(48)
第三节 林业行政复议、诉讼与赔偿	(60)
第四章 森林法	(78)
第一节 森林法的概念	(78)
第二节 森林法的基本原则	(82)
第三节 森林法的适用范围	(85)
第五章 森林经营管理	(88)
第一节 森林经营管理概述与林业建设方针	(88)
第二节 林业长远规划与森林经营方案	(91)
第三节 森林资源清查与档案管理	(96)
第四节 林权管理	(100)
第五节 林地管理	(112)
第六章 植树造林	(125)
第一节 植树造林的目标、规划及管理制度	(125)
第二节 义务植树	(129)
第三节 封山育林	(131)
第四节 退耕还林	(136)

第七章 森林采伐利用	(144)
第一节 森林采伐限额与木材生产计划	(144)
第二节 森林采伐许可证制度	(149)
第三节 木材经营加工管理	(161)
第四节 木材运输管理	(165)
第八章 国有林业场圃及森林公园	(176)
第一节 国有林业场圃的建立与管理	(176)
第二节 森林公园的建立与管理	(180)
第九章 森林保护	(189)
第一节 森林防火	(189)
第二节 森林病虫害防治	(199)
第三节 森林植物检疫	(203)
第四节 野生植物保护管理	(209)
第五节 制止破坏森林资源的行为	(214)
第十章 防沙治沙与水土保持	(222)
第一节 土地沙化荒漠化概述	(222)
第二节 防沙治沙	(228)
第三节 水土保持概述	(241)
第四节 水土流失防治	(244)

第十一章 野生动物保护管理	(250)
第一节 野生动物保护法概述	(250)
第二节 野生动物保护管理的基本内容	(253)
第三节 野生动物保护管理的法律规定	(259)
第四节 濒危物种进出口管理	(266)
第十二章 自然保护区	(277)
第一节 自然保护区概述	(277)
第二节 自然保护区的建设	(281)
第三节 自然保护区的管理	(283)
第四节 湿地保护	(287)
第十三章 林木种子管理	(298)
第一节 林木种子的生产与经营	(298)
第二节 林木良种管理	(308)
第三节 植物新品种管理	(316)
第十四章 林业的经济扶持政策	(319)
第一节 育林费制度	(319)
第二节 森林生态效益补偿制度	(322)
第三节 森林植被恢复费	(327)
第四节 其他林业规费	(331)

第十五章 林业财务制度	(335)
第一节 林业基本建设投资管理	(335)
第二节 林业事业经费的使用管理	(345)
第三节 世界银行贷款林业项目资金的使用管理	(354)
第四节 林业内部审计与资金稽查	(360)
第十六章 林业统计	(366)
第一节 林业统计的对象和任务	(366)
第二节 林业统计资料的搜集与整理	(369)
第三节 林业统计核算的基本方法	(372)
第四节 林业生产与林业固定资产投资统计	(375)
第五节 林业统计分析	(378)

第一章 我国林业发展概况

第一节 我国林业的现状

一、我国林业生态体系建设

据考证和文字记载,3000 多年前,我国的黄土高原“草本繁茂,禽兽繁殖”,森林覆盖率达 50% 以上;天山、祁连山、阿尔泰山“有松柏五木,其水草茂密”,分布着大片森林。但在以后的一个长时期内,由于人为的掠夺破坏,社会动乱和战争以及自然灾害等多种原因,森林资源日趋减少,许多地区的生态状况严重恶化,我国逐渐成为了贫林国家。到 1949 年新中国成立之前,全国森林面积仅有 8280

公顷，森林覆盖率仅有 8.6%。

新中国建立以来，特别是改革开放以来，党中央、国务院对林业工作非常重视，采取一系列重要政策和措施，有力地促进了林业的建设和发展。我国林业为国民经济的恢复、社会主义的建设发展和生态状况改善作出了重大贡献，同时，林业建设也经历了一个复杂的发展过程。我国林业发展的历程，大体可以分为三个阶段：

第一阶段，从 20 世纪 50 年代到 70 年代末期，我国林业是以木材利用为主的阶段。

第二阶段，从 20 世纪 70 年代末期到 90 年代后期，全国林业进入了木材生产和生态建设并重的发展阶段。

第三阶段，从世纪之交起，我国林业进入了由木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变阶段。

进入新世纪以来，党中央、国务院对生态建设和林业发展空前重视，采取了一系列重大的调整和举措。2002 年 11 月，党的十六大把可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，确定为全面建设小康社会的重要内容和奋斗目标。2003 年 6 月，《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》对新世纪社会对林业需求的变化和林业的战略地位、指导思想、基本方针、主要任务以及加速推进我国林业由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变的政策措施作了全面、科学的阐述。党的十六届三中全会确定了全面、协调、可持续发展的科学发展观，指出要坚持“人与自然和谐发展”等

“五个统筹”。2004年3月，十届全国人大二次会议通过的政府工作报告明确提出“实施以生态建设为主的林业发展战略”。党中央国务院的这一系列重要决策，充分展示了党和国家要彻底改变我国生态面貌和实现经济社会可持续发展的坚强决心，从而把加强生态建设，加快林业发展作为一项基本国策，这是我党和国家对林业工作认识上的一次重大飞跃。

《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》是总结过去、反映现在、指导未来的纲领性文件，它的出台，标志着中国林业以木材生产为主时代的结束，以生态建设为主时代的到来。《决定》的内容丰富而深刻，是一个完整的思想体系。它以加快发展为主题，以林业的历史性转变为根本，以生态建设为重点，以理顺生产关系为核心，以林业新的定性定位为基础，以“三生态”的战略思想为指导，以林业“三步走”的发展战略为目标，以新的生产力布局为关键，以林业产业发展为辅助，以深化林业改革为动力，以林业发展的各项措施为保障，涵盖了林业工作的方方面面，覆盖了林业生产建设的全过程，为新世纪上半叶全国林业建设和发展指明了前进的方向，是我国林业建设史上一个新的里程碑。

如果说，《决定》的出台标志着保证林业快速健康发展生产关系的理顺，那么自上个世纪末以来，六大工程的优化重组和相继实施则标志着新的林业生产力布局的形成。

由天然林资源保护工程、退耕还林工程、三北和长江等防护林工程、京津风沙源治理工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、速生丰产用材林基地建设工程组成的六大重点工程，是我国生态建设的主要载体，是我国林业建设的主战场。这六大工

程，范围覆盖了全国 97% 以上的县，规划造林面积超过 7333 万公顷，建设内容包括国土绿化、水土流失治理、防沙治沙、湿地保护、生物多样性保护和商品性基地建设等各个领域。工程建设范围之广、规模之大、投资之巨为历史所罕见，堪称世界生态工程之最。六大工程经国务院批准后，列入国家“十五”计划。

六大工程自 1998 年陆续启动实施以来，已累计完成造林面积 2009.75 万公顷。2003 年，六大工程共完成造林面积 826.28 万公顷，占全国造林总面积的 90.61%，其中人工造林 760.23 万公顷，飞播造林 66.05 万公顷，年末实有封山育林面积达到 897.48 万公顷。2004 年，六大工程完成造林 728 万公顷，新增自然保护区 134 处，使林业系统的自然保护区数量达 1672 处，面积 1.19 亿公顷，占国土面积的 12.4%。2005 年，六大工程完成造林 362.5 万公顷。在六大工程的带动下，我国的全民义务植树和各种社会主体造林活动也蓬勃发展。从 1981 年至 2003 年的 23 年间，全国参加义务植树的人数累计达 88.4 亿人次，植树 423.9 亿株。据初步统计，2004 年全国共完成营造林任务 733 万多公顷，连续 3 年超过亿亩大关。2005 年，全国有 5.4 亿人次参加义务植树，植树 22.3 亿株。

六大工程的实施，推动了我国林业的全面发展，森林资源持续稳步增加。第六次全国森林资源清查结果，我国现有森林面积 1.75 亿公顷，森林覆盖率 18.21%，森林蓄积量计 124.56 亿立方米。人工林保存面积 0.53 亿公顷，蓄积量计 15.05 亿 m^3 ，人工林面积居世界首位。与第五次全国森林资源清查相比，森林面积增加 1596.83 万公顷；森林覆盖率增加了 1.66 个百分点，相当于

1949—1998 年均增长水平的 2 倍；森林蓄积量净增 8.89 亿 m^3 ，年均净增 1.78 亿 m^3 。这表明我国森林资源状况呈现出总量持续增加、质量不断提高、结构渐趋合理的良好态势。

森林植被的大幅度增加，使我国生态治理成效显著。据全国水土流失调查监测最新的成果表明，我国水土流失面积在不断减少，由过去的 367 万平方公里下降到 356 万平方公里，减少了 11 万平方公里；水土流失强度不断减轻，2003 年全国 11 条主要江河流域土壤流失量大幅度减少，其中长江和淮河减少 50% 左右。据全国荒漠化监测和沙尘暴监测结果表明，近几年来，特别是 2002 年以来，实现了土地沙化治理面积大于扩展面积的重大突破，全国年均沙化土地治理面积达到 19000 平方公里，超过年均扩展面积；重点省区的生态恶化趋势得到初步控制，内蒙古沙漠化扩展率由 1994—1999 年的 0.87% 下降到现在的 0.25%，新疆最近 10 年沙漠化扩展速度减低了 50%，并呈逐年下降态势；进入新世纪以来，我国沙尘暴次数逐年渐少，2001 年为 13 次，2002 年 11 次，2003 年 2 次，2004 年 6 次。据全国野生动植物、湿地调查结果表明，我国生物多样性保护成效明显，野生动植物种群数量稳中有升，栖息环境不断改善，稳中有升的陆生野生动物占 55.7%，其中扬子鳄、朱鹮等珍稀濒危野生动物种成倍增长，大熊猫增长了 40% 以上；189 种国家重点保护野生植物达到野外种群稳定标准的占 71%；湿地的保护范围不断扩大，单块湿地面积在 100 公顷以上的湿地面积达 3800 万公顷，已有 40% 的自然湿地得到了有效保护。全国生态建设和生态治理的成效正日益显现出来。

二、我国林业产业体系建设

林业产业是依托森林资源的产业体系，它包括第一、二、三产业，即种植业（营造林业）、加工业、服务业。50多年来，林业累计向社会提供木材50多亿 m^3 ，竹材106.1亿根，松香1404万吨，人造板2.33亿 m^3 ，为国民经济建设作了重大贡献。2003年，全国林业产业总值达到5860.33亿元（按现价计算），2004年，突破6000亿元大关，2005年，达到7269亿元，发展迅猛并呈现以下特点：

一是林业产业实力、经济总量显著增长。据统计，1998年至2002年，林业产业实现增加值为1906亿元，年均递增14.16%；2003年，林业产业总产值达5860多亿元，比2002年增加1226亿元，增长26.46%，高于前5年的平均增长速度。

二是新兴产业迅速崛起并成为林业产业发展中的亮点。近年来，经济林、竹产业、花卉产业和森林旅游等新兴产业高速发展，产品增值、产业增效。2003年，全年新造经济林79.73万公顷，经济林产品总产量7978万吨，比2002年增长15.24%，2003年全年新造竹林17.89万公顷，全国竹林面积达440多万公顷，比2002年增长39.22%，竹产业年产值400多亿元，5年间增长了近2倍。2005年，竹林面积超过480万公顷，比“九五”期末增长15%。2003年，全国花卉种植面积达43.01万公顷，比2002年增长28.58%；花卉总产值达1814亿元，比2002年增长20%。2005年，全国花卉种植面积超过64万公顷，年产值超过431亿元。2003年，全国森林公园共投入建设资金54.82亿元，营造风景林