



国家森林防火指挥部 编
国家林业局

● Senlin Fanghuo Tiaoli Jiedu

《森林防火条例》 解读

◎ 中国林业出版社



责任编辑：何鹏
封面设计：赵芳

定价：15.00元

《森林防火条例》解读

国家森林防火指挥部
国家林业局 编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《森林防火条例》解读/国家森林防火指挥部, 国家林业局编.
—北京: 中国林业出版社, 2010. 1
ISBN 978-7-5038-5771-3

I. ①森… II. ①国… ②国… ①森林防火—条例—法律解释—
中国 IV. ①D922. 635

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 010397 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010) 83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京林业大学印刷厂

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 3.75

字 数: 100 千字

印 数: 1 ~ 7000 册

定 价: 15.00 元

序

森林火灾是一种突发性强、破坏性大、危险性高、处置难度大的自然灾害。特别是由于受全球气候变暖的影响，世界各国森林火灾呈高发态势，给人类造成了重大灾难。2007年8月发生在希腊的特大森林火灾，造成了巨大的人员伤亡和经济损失，不仅成为近150年以来全球最严重的森林火灾之一，而且引发了希腊的政治危机。2009年2月澳大利亚南部发生的森林火灾，直接经济损失超过20亿澳元，并引发一系列生态、政治和社会问题，成为澳大利亚百年来最为严重的自然灾害。事实说明，森林火灾不仅严重危及人民的生命财产安全，而且有可能引发国家灾难，甚至引发政治危机，危及国家政权。

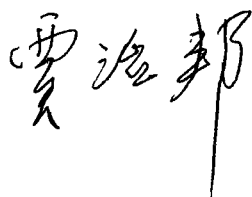
党中央、国务院高度重视森林防火工作。为了实现森林防火工作法制化，早在1988年1月16日，国务院就正式颁布了我国第一部森林防火行政法规——《森林防火条例》。这部条例的实施，对于预防和扑救森林火灾，保护国家森林资源，维护人民群众生命财产安全，发挥了十分重要的作用。

随着社会主义市场经济体制的不断完善和林业改革的逐步深入，林业生产的管理体制、投入机制、经营形式以及人们的思想观念都发生了深刻变化，1988年颁布的条例在贯彻执行中遇到了许多新情况、新问题，已经不能适应新形势下森林防火事业的要求。为进一步提高我国依法治火的水平，2008年11月19日国务院第36次常务会议审议通过了新修订的《森林防火条例》，并决定自2009年1月1日起施行。

新修订的《森林防火条例》充分体现了以人为本的理念和

依法治火的原则，在森林防火责任制、森林防火组织、森林火灾预防措施、森林火灾划分级别和标准、应急管理机制及法律责任等方面都作出了进一步规范和完善。一是进一步明确了森林防火责任，明确规定森林防火工作实行地方各级人民政府行政首长负责制。二是健全了森林火灾应急管理体系，规定了应急预案的编制要求、主要内容和启动程序。三是强化了森林火灾预防措施，对森林防火经费、基础设施建设、火源管理措施等作出了明确规定。四是加大了处罚力度，规定了违反条例应负的法律責任，并且适当提高了处罚标准，具有更强的警示、威慑和惩罚作用。

为使广大社会公众和林业干部职工全面准确地理解条例，自觉地执行条例，强化依法防火，促进依法行政，国家森林防火指挥部、国家林业局专门成立编写组，对条例逐条进行了准确实用、简明扼要的解读，编辑成《〈森林防火条例〉解读》一书。这是开展条例学习培训的重要教材，也是做好森林防火工作的必备手册。相信这本书的出版，对于认真学习条例、广泛宣传条例、深入贯彻条例具有十分重要的作用。希望森林防火战线的全体同志，认真研读，准确掌握，认真贯彻落实条例的各项规定，切实维护好国家森林资源和人民群众生命财产安全，为发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展作出新的更大贡献。

A handwritten signature in black ink, reading '贾路方' (Jia Lufang), with a long vertical stroke extending downwards from the right side.

2009 年 12 月

目 录

序	贾治邦
《森林防火条例》条文解读	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 森林火灾的预防	(19)
第三章 森林火灾的扑救	(49)
第四章 灾后处置	(62)
第五章 法律责任	(75)
第六章 附 则	(86)
附 录	
《森林防火条例》	(90)
《中华人民共和国刑法》有关条款	(101)
《中华人民共和国森林法》有关条款	(103)
国务院法制办负责人就《森林防火条例》答记者问	(105)
国家森林防火指挥部 国家林业局关于贯彻落实《森林 防火条例》的通知	(110)
后 记	(113)

《森林防火条例》条文解读

第一章 总 则

第一条 为了有效预防和扑救森林火灾，保障人民生命财产安全，保护森林资源，维护生态安全，根据《中华人民共和国森林法》，制定本条例。

【解读】本条是关于立法目的和立法依据的规定。

（一）关于修订背景。《森林防火条例》（以下简称条例）自1988年3月实施以来，对预防和扑救森林火灾，保障人民生命财产安全，保护森林资源和维护生态安全起到了非常重要的作用。据统计，新中国建立以来到1987年，全国年平均发生森林火灾15932次，年平均受害森林面积94.7万公顷，年平均伤亡788人；1988~2008年，全国年平均发生森林火灾7936次，年平均受害森林面积9.2万公顷，年平均伤亡194人，比1950~1987年间年均分别下降了50.2%、90.3%和74.3%。

近年来，在全球气候变暖背景下，我国南方地区连续干旱、北方地区暖冬现象明显，森林火灾呈现多发态势，森林防火形势非常严峻。随着经济社会的发展，森林防火工作又出现了一些新情况、新问题，主要表现在：一是随着行政管理体制改革的不断深入，国有林区逐步推进政企、政事分开，有必要在改革的基础上进一步强化政府在火灾预防、扑救等方面的职责。二是随着集体林权制度改革和国有林业企业经营体制改革的不断深入，个体承包、租赁等已经成为森林经营的主要模式，有必要在强化政府责任的基础上，明确森林、林木、林地经营单位和个人的防火责任。三是近几年随着我国应急法律体系的完善和应急机制的建

立，特别是《中华人民共和国突发事件应对法》和各类应急预案的公布施行，原条例关于森林火灾扑救的规定也需要进行相应完善。四是原条例对违法行为处罚力度偏轻，难以有效制裁违法行为，有必要予以完善。森林防火工作实践中的一些问题，亟需在立法上得到解决。因此，根据新情况、新问题，在总结实践经验的基础上，国务院对 1988 年施行的条例进行了修改、完善，2008 年 11 月 19 日国务院第 36 次常务会议修订通过，并于 2009 年 1 月 1 日正式实施。

(二)关于立法目的。制定本条例目的是预防和扑救森林火灾，保障人民生命财产安全，保护森林资源，维护生态安全。森林火灾是一种突发性强、破坏性大、危险性高、处置困难的自然灾害，国内外发生的一系列重大森林火灾的惨痛教训都充分说明，森林火灾重在“预防”，森林大火一旦形成，任何补救措施都将事倍功半。我国 95% 以上的森林火灾都是人为因素引发的。因此，“预防森林火灾”是本条例的立法目的之一，通过明确各级人民政府、有关部门、社会各类主体的森林防火责任，制定森林火灾危险区划等级、编制森林防火规划、加强森林防火基础设施建设、加强航空护林场站建设、加强扑火队伍建设、编制森林火灾应急预案、检查和消除火灾隐患、严格野外火源管理和广泛宣传等一系列制度措施，严防森林火灾的发生。森林火灾一旦发生，如何积极扑灭，最大限度减少森林火灾带来的损失，这是制定本条例的另一立法目的。如本条例中森林火灾的分级响应原则、预案启动、预案实施、统一组织和指挥扑救；因扑救需要，赋予森林防火指挥机构采取开设防火隔离带等应急措施、县级以上人民政府可征用物资、设备、交通运输工具等权力；有关部门在扑救森林火灾中的责任等规定，都是确保森林火灾发生后，通过严密组织和科学指挥，积极扑灭森林火灾，将森林火灾损失降到最低限度。

随着社会进步，人们进一步认识到了森林火灾对人民生命、

财产和公共安全的极大危害，对国民经济可持续发展和生态安全造成的巨大威胁，为此，本次修改对条例立法目的进行了调整，增加了“保障人民生命财产安全”和“维护生态安全”。通过加强森林防火工作，可以有效地控制和减少森林火灾的发生，保障人民群众的生命财产安全，保护国家宝贵的森林资源，为人民群众创造一个优美的生产生活环境。国务院副总理回良玉在 2006 年国家森林防火指挥部第一次全体会议上强调，在扑救中，要坚持“以人为本，安全第一”，始终把人民生命安全放在首位，尽最大努力减轻灾害损失。无论是在森林火灾的预防还是在森林火灾扑救工作中，都要把保护人民群众生命安全放在首位。森林是人类赖以生存的再生性资源，它不仅为人类提供大量木材和林副产品，还具有改良环境、涵养水源、防风固沙、保持水土、调节气候、净化大气、维持生态平衡的巨大功能，对整个生态安全起着至关重要的作用。通过立法，实现有效预防和扑救森林火灾，保障人民生命财产安全，保护森林资源，维护生态安全的目的。

（三）关于立法依据。本条例的立法依据包括法律依据和实践依据。《中华人民共和国森林法》作为条例的上位法，是立法主要依据。如《中华人民共和国森林法》第二十一条规定，“地方各级人民政府应当切实做好森林火灾的预防和扑救工作”。此外，我国一系列有关的法律法规，如《中华人民共和国突发事件应对法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《军队参加抢险救灾条例》中的有关条文，也是制定本条例的法律依据。《国务院办公厅关于进一步加强森林防火工作的通知》（国办发〔2004〕33 号）、国务院办公厅下发的《关于成立国家森林防火指挥部的通知》（国办发〔2006〕41 号）、2001 年 4 月 14 日温家宝总理在重点省区春季森林防火工作现场会议上的讲话等也是制定本条例的重要依据。实践依据是根据我国森林防火工作实际需要，将多年来积累的经验好的做法写入本条例中，以立法的形式固定下来。

第二条 本条例适用于中华人民共和国境内森林火灾的预防和扑救。但是，城市市区的除外。

【解读】本条是关于条例适用范围的规定。

(一)关于条例适用的地域范围。本条例作为一部调整我国森林防火工作的国家行政法规，其适用范围一般遵循属地原则，即在中华人民共和国领土范围之内，除根据《中华人民共和国宪法》特殊规定，由国家设立的特别行政区以外的区域，都适应本条例的规定。

根据《国务院办公厅印发关于法规审查有关工作程序规定的通知》(国办函[2002]26号)规定，“根据《中华人民共和国宪法》第八十九条规定，国务院部门职权划分、管理体制等事项由国务院规定。对这些事项，国务院已经做出决定的，国务院部门不得再通过任何途径提出不同意见”；《国务院办公厅关于进一步加强森林防火工作的通知》明确规定：“公安部门要加强林区城镇消防工作”；《国家森林防火总指挥部、公安部、林业部关于划分森林消防监督职责范围的通知》(国森防[1989]13号)明确规定：“市区园林的消防工作，由当地公安机关实施监督。”因此，本条例适用范围不包括城市市区公园及园林、林木的火灾预防和扑救工作。

(二)关于边境火管辖。对在我国边境地区发生的森林火灾，本条例在附则一章中做了规定，在中华人民共和国边境地区发生的森林火灾，按照中华人民共和国政府与有关国家政府签订的有关协定开展扑救工作；没有协定的，由中华人民共和国政府和有关国家政府协商处理。与我国接壤的朝鲜、俄罗斯、蒙古、缅甸等14个周边国家森林火灾时有发生，外火烧入的危险性很大。为加强中俄、中蒙边境地区的森林防火工作，1995年6月26日，中华人民共和国和俄罗斯联邦政府在莫斯科签订了《中俄森林防火联防协定》；1999年7月15日，中蒙两国政府在乌兰巴托签订了《中华人民共和国政府和蒙古国政府关于边境地区森林、草原

防火联防协定》，以维护我国边境安全，保护我国森林资源和边境地区人民生命财产。国家森林防火指挥部印发的《国家森林防火指挥部工作规则》规定，外交部负责边境地区烧入境、烧出境森林火灾防范的对外协调工作。2006年1月14日国务院发布的《国家处置重、特大森林火灾应急预案》对涉外森林火灾，由国家林业局、外交部共同研究，与相关国家联系采取相应处置措施进行扑救。

第三条 森林防火工作实行预防为主、积极消灭的方针。

【解读】本条是关于森林防火工作方针的规定。

（一）方针的确立。党和国家历来重视森林防火工作，为做好森林防火工作，保护森林资源，早在新中国建立初期国家就提出了“防胜于救”的工作方针；20世纪60年代初，又全面系统地概括为“预防为主、积极消灭”，作为森林防火工作的基本方针。经过几十年的实践证明，森林防火工作实行“预防为主，积极消灭”的方针是正确的。2008年条例修订仍坚持了“预防为主，积极消灭”的森林防火工作方针。

（二）方针的含义。预防为主：在森林防火工作中，首先要做好防止森林火灾发生的工作，要采取各种有效措施，预防森林火灾的发生。由于森林植被生长发育的季节性变化和自然、人为因素的作用，一般地说，有森林就有发生森林火灾的可能，只能通过预防性措施才能化解森林火灾多发和危害严重的风险。我国森林火灾隐患长年存在，95%以上的森林火灾都是人为因素引发的，防火工作必须立足于防范。森林火灾不断发生的原因，有客观和主观两个方面。在客观方面，受极端气候事件增多、气候条件不利的影响，近年来一些地方出现了几十年不遇的大旱天气等，导致森林火险等级居高不下，是森林火灾发生的客观因素。在主观方面，一些地方领导重视不够，没有把森林防火工作摆上应有的位置，部分基层疏于管理，没有把森林防火责任落实到山

头地块。特别是近年来，森林面积不断增加，进入林区人员增多等因素影响，森林火灾呈现高发频发态势，我国森林防火工作面临形势十分严峻，任务十分艰巨。因此，森林防火必须立足于预防为主。积极消灭：森林火灾一旦发生，各级人民政府和有关部门必须把握战机，采取各种措施，有效扑救森林火灾，做到“打早、打小、打了”，最大限度地减少人员伤亡和财产损失。

为贯彻好“预防为主，积极消灭”森林防火工作方针，本条例对森林火灾的预防和扑救分别作了专章的规定。

第四条 国家森林防火指挥机构负责组织、协调和指导全国的森林防火工作。

国务院林业主管部门负责全国森林防火的监督管理工作，承担国家森林防火指挥机构的日常工作。

国务院其他有关部门按照职责分工，负责有关的森林防火工作。

【解读】本条是关于国家层面森林防火管理体制的规定。

森林火灾的预防和扑救是一项涉及面广，参与部门多，管理复杂的工作，需要各部门之间密切配合，为此，本条明确了国家层面森林防火管理体制及各自森林防火工作职责。

(一)关于国家森林防火指挥机构的设置、组成及职责。《国务院办公厅关于成立国家森林防火指挥部的通知》(国办发[2006]41号)(以下简称国办发41号)规定，“为进一步加强森林防火工作的领导，完善预防和扑救森林火灾的组织指挥体系，充分发挥各部门在森林防火工作中的职能作用，成立国家森林防火指挥部”。国务院设立的国家森林防火指挥机构是非常设机构。在实践中，国家森林防火指挥机构是指国家森林防火指挥部，其主要职责：指导全国森林防火工作和重特大森林火灾扑救工作，协调有关部门解决森林防火中的问题，检查各地区、各部门贯彻执行森林防火的方针政策、法律法规和重大措施的情况，监督有关森

林火灾案件的查处和责任追究，决定森林防火其他重大事项。国家森林防火指挥部的组成单位包括外交部、国家发展和改革委员会、公安部、民政部、财政部、铁道部、交通运输部、工业和信息化部、农业部、中国民用航空总局、国家广播电影电视总局、国家林业局、中国气象局、国务院新闻办公室、中国人民解放军总参谋部作战部、中国人民解放军总参谋部动员部、中国人民解放军总参谋部陆航部、中国人民武装警察部队总部、中国人民武装警察部队森林部队指挥部。国家森林防火指挥部既是全国森林防火工作的最高指挥机构，也是一个跨部门、跨行业、跨系统的重要议事协调机构，在党中央、国务院的领导下，负责统一组织、协调和指导全国森林防火工作。

（二）关于国务院林业主管部门森林防火工作的职责。根据有关文件规定，国家林业局承担组织、协调、指导、监督全国森林防火工作的责任，承担国家森林防火指挥部的具体工作。因此，本条第二款规定，国务院林业主管部门负责全国森林防火的监督管理工作，承担国家森林防火指挥机构的日常工作。此外，根据《国务院办公厅关于成立国家森林防火指挥部的通知》规定，国家森林防火指挥部办公室设在国家林业局，其主要职责是：联系指挥部成员单位，贯彻执行国务院、国家森林防火指挥部的决定和部署，组织检查全国森林火灾防控工作，掌握全国森林火情，发布森林火险和火灾信息，协调指导重特大森林火灾扑救工作，督促各地查处重要森林火灾案件。

（三）关于国务院其他有关部门森林防火工作的职责。国务院其他有关部门不仅包括国家森林防火指挥部成员单位中有关部门，如外交部、发展改革委、公安部、民政部、财政部、铁道部、交通运输部、工业和信息化部、农业部、民航总局、广电总局、国家林业局、中国气象局、新闻办等，还包括国家森林防火指挥部非成员单位的相关部门，如国家旅游局、教育部、科技部等，这些部门同样对森林防火工作具有一定的责任。如国家旅游

局，随着林区综合开发和旅游事业的发展，进入自然保护区、风景名胜區、森林公园等浏览观光的人员大幅增加，旅游景区的森林火灾隐患急剧增多，森林火灾次数明显上升，旅游部门要做好旅游景区森林防火工作。2009年4月28日国家森林防火指挥部、国家林业局、国家旅游局联合下发了《关于进一步加强旅游景区森林防火工作的通知》(国森防发[2009]7号)，对旅游景区森林防火工作的组织领导、宣传教育、林火监测和火源管理以及检查监督都提出了明确要求；如教育部，2009年5月12日是我国首个“防灾减灾日”。为配合做好“防灾减灾日”有关工作，在广大中小学中深入开展安全知识宣传教育，提高广大中小学生的安全意识和防护能力，保障中小学生安全，教育部将《森林防火知识问答》等安全教育课件放到相关网上，要求各地学校下载并组织师生收看和学习；如科技部，森林火灾防范的复杂性和扑救的危险性决定森林防火工作必须实行科学设防、科学指挥、科学扑救，需要更强有力的科学技术支撑，才能全面提升森林火灾的防控水平。

森林防火的公益性和社会性很强，国务院有关部门既要各司其职、各负其责，又要树立大局意识，密切配合，互相支持，共同做好森林火灾的预防和扑救工作。

2006年6月15日，国家森林防火指挥部第一次全体会议审议通过的《国家森林防火指挥部工作规则》，明确了国家森林防火指挥部各成员单位的森林防火责任。国务院副总理回良玉在国家森林防火指挥部第一次全体会议上强调，各地区、各有关部门要自觉维护国家森林防火指挥部的权威，认真执行指挥部的决定，坚决服从指挥部的指挥，确保政令畅通、行动一致，确保森林防火工作有力有序有效开展。

第五条 森林防火工作实行地方各级人民政府行政首长负责制。

县级以上地方人民政府根据实际需要设立的森林防火指挥机构，负责组织、协调和指导本行政区域的森林防火工作。

县级以上地方人民政府林业主管部门负责本行政区域森林防火的监督管理工作，承担本级人民政府森林防火指挥机构的日常工作。

县级以上地方人民政府其他有关部门按照职责分工，负责有关的森林防火工作。

【解读】本条是关于地方层面森林防火管理体制的规定。

森林防火工作是一项社会系统工程，需要各方面通力合作。因此，加强森林防火工作的统一领导，确保火灾扑救的统一指挥和调度，充分发挥各有关部门的作用，确保森林防火工作的顺利进行。

（一）关于行政首长负责制。本条第一款规定，森林防火工作实行地方各级人民政府行政首长负责制，即地方各级人民政府行政首长对本地区的森林防火工作负责，在森林火灾扑救过程中，负责组织、指挥和领导。森林防火工作的行政首长负责制涵盖了森林火灾预防和扑救的全过程，是一种常年的工作制度。森林防火行政首长负责制的具体要求：一是乡（镇）级以上各级森林防火指挥部及其办事机构健全稳定，高效精干；二是森林防火指挥部要明确其成员的森林防火责任区，签订防火责任状，加强对火灾预防工作的领导，并经常深入责任区督促检查，帮助解决实际问题；三是森林防火基础设施建设纳入同级地方国民经济和社会发展规划，纳入当地林业和生态建设发展总体规划；四是森林火灾预防和扑救经费纳入本级财政预算；五是一旦发生森林火灾，有关领导及时深入现场组织指挥扑救。森林防火工作的长期性和广泛性、火灾扑救的艰巨性和时效性，决定了这项工作必须坚持在各级政府的统一领导下，森林防火工作实行地方行政首长负责制和部门分工负责制，只有这样，才能充分发挥各有关部门的职能作用，才能充分动员和利用各方面的力量和资源，把防控森林火

灾的各项措施真正落到实处。吉林省能够实现连续 28 年无重大森林火灾，最关键的一条就是坚持不懈地实行政府负总责，把森林防火行政首长负责制真正落到实处。

(二)关于县级以上地方人民政府森林防火指挥机构设立及职责的规定。本条第二款规定，县级以上地方人民政府根据实际需要设立的森林防火指挥机构，负责组织、协调和指导本行政区域的森林防火工作。县级以上地方人民政府根据本行政区域内气候和森林火险的实际情况，以及社情、林情等因素决定是否设立森林防火指挥机构。截至 2008 年，全国共建有县级以上森林防火指挥部 3327 个，办事机构 3545 个，办事机构人员近 2 万人。

(三)关于县级以上地方人民政府林业主管部门和其他有关部门森林防火职责的规定。本条第三款规定，县级以上地方人民政府林业主管部门负责本行政区域森林防火的监督管理工作，承担本级人民政府森林防火指挥机构的日常工作。本条第四款规定，县级以上地方人民政府其他有关部门按照职责分工，负责有关的森林防火工作。县级以上地方林业主管部门和其他有关部门应在本级人民政府的领导下，服从本级森林防火指挥机构的统一指挥，按照统一部署，根据分工，各负其责，密切配合，切实履行本部门的职责。

第六条 森林、林木、林地的经营单位和个人，在其经营范围
内承担森林防火责任。

【解读】本条是关于森林经营单位和个人森林防火责任的规定。

森林防火工作是一项社会公益事业，既需要各级人民政府承担重要责任，同时也需要森林、林木和林地的经营单位和个人在其经营范围内承担森林火灾的预防和扑救责任。2005 年 1 月 10 日回良玉副总理在全国重点省区森林防火工作座谈会上强调，“各森林经营主体要重视森林消防安全，储备必要的扑火物资。