

林业系统“二五”普法教材

中华人民共和国 森林法讲话

中华人民共和国 野生动物保护法讲话

林业部政策法规司 编

陶

05

中国林业出版社

林业系统“二五”普法教材

中华人民共和国森林法讲话
中华人民共和国野生动物保护法讲话

林业部政策法规司 编

中国林业出版社

(京)新登字 033 号

林业系统“二五”普法教材
中华人民共和国森林法讲话
中华人民共和国野生动物保护法讲话
林业部政策法规司 编

中国林业出版社出版(北京西城区刘海胡同7号)
新华书店北京发行所发行 农业出版社印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 9.75 印张 213 千字

1992 年 4 月第一版 1992 年 4 月第一次印刷

印数 1—000 册 定价: 4.10 元

ISBN7—5038—0940—x/S·0503

序 言

根据中共中央、国务院批转的《中宣部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》和全国人大常委会《关于深入开展法制宣传教育的决议》的要求,林业部结合林业行业的实际情况,制定了《林业系统法制宣传教育第二个五年规划》,并组织编写了《中华人民共和国森林法讲话、中华人民共和国野生动物保护法讲话》一书。该书比较系统、简明地介绍了《森林法》、《野生动物保护法》的基本知识,作为林业系统法制宣传教育“二五”规划的基本教材。

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,肩负着为社会提供各种林产品和改善生态环境的双重任务。《森林法》和《野生动物保护法》的发布实施,对于保护、发展和合理利用森林资源及野生动物资源发挥了重要作用。目前,我国已实现全国森林资源总生长量和总消耗量持平,消灭了森林资源“赤字”,扭转了长期以来森林蓄积量持续下降的局面,开始走向森林面积和蓄积量的双增长。野生动物资源保护、驯养繁殖和合理开发利用等方面的工作也取得了明显进展。林业形势正在继续向好的方向发展。但是,林业的现状与发展国民经济和改善生态环境的要求还很不适应。在一些地方,乱砍滥伐森林、乱捕滥猎珍稀野生动物、随意侵占和破坏林地、违法经营野生动物或其产品等情况时有发生,有法不依、执法不严的现象也还存在。严格执法,用法

制手段保护和发展森林资源及野生动物资源,极为重要。只有知法、懂法,才能很好地守法、执法和用法。因此,林业系统广大职工,特别是领导干部,要加强法律知识的学习,不断增强法制观念,做到人人都守法、会用法。要认真贯彻邓小平同志提出的“一手抓建设,一手抓法制”的方针,严格执行林业法律、法规和各项规章制度,做到依法办事,依法生产和经营,实现依法治林、依法兴林,促进林业建设的发展。

实施林业系统法制宣传教育第二个五年规划,认真开展林业专业法律知识的宣传教育活动,是第一个五年普法工作的继续和深化,也是加强林业法制建设的一项重要基础工作。林业系统的全体干部职工,一定要按照党中央、全国人大和国务院的统一部署,在当地党委、人大和政府的统一领导下,以学习宪法为核心,以学习专业法为重点,学习和熟悉与本部门、本专业的工作密切相关的法律知识。各级林业主管部门和林业企业、事业单位要高度重视这项工作,切实加强领导,认真抓好组织实施、检查监督和考核验收,扎扎实实地组织好普法学习。各级领导干部要在法制学习和宣传中做表率,带头学好专业法律知识,做到理论联系实际,学以致用,不断增强法制观念,更好地做好本职工作,促进林业的发展。

我相信,实施林业系统法制宣传教育第二个五年规划,一定能进一步提高林业系统广大干部职工的法律意识和业务素质,增强依法办事的自觉性,提高执法水平,为促进深化林业改革,加快林业发展,加强精神文明建设,做出积极的贡献。

高镜忠

1992年3月17日

目 录

序 言

中华人民共和国森林法讲话

第一讲 森林法概述	(2)
一、森林法的概念	(2)
二、为什么要制定森林法	(5)
三、我国森林法的历史沿革	(10)
四、森林法的性质	(12)
五、森林法制定的过程	(15)
六、森林法的适用范围	(18)
七、森林法的基本原则	(19)
八、林业建设方针	(22)
第二讲 森林、林木、林地的所有权和使用权	(25)
一、森林、林木、林地的所有权和使用权	(25)
二、林木、林地所有权和使用权争议	(33)
三、占用林地与征用林地	(46)
第三讲 森林经营管理	(51)
一、林业主管部门	(51)
二、森林经营管理	(54)
第四讲 森林保护的法律规定	(63)
一、护林组织	(63)
二、森林防火	(65)
三、防治森林病虫害	(74)
四、制止人为破坏森林资源的行为	(82)

五、自然保护区管理与野生动植物保护	(84)
第五讲 植树造林的法律规定	(92)
一、植树造林,提高森林覆盖率.....	(92)
二、植树造林规划	(96)
三、植树造林的几种形式.....	(103)
四、当前植树造林工作中应注意的几个问题.....	(104)
第六讲 森林采伐及木材经营、运输管理的法律规定...	(107)
一、森林采伐限额制度.....	(107)
二、木材生产计划制度.....	(111)
三、林木采伐许可证制度.....	(112)
四、木材经营管理制度.....	(117)
五、木材凭证运输制度.....	(119)
第七讲 法律责任	(122)
一、法律责任概述.....	(122)
二、几种违反森林法的行为及处罚.....	(128)
三、与林业有关的其他违法行为.....	(142)
四、林业行政复议、行政诉讼与强制执行	(150)

1 中华人民共和国野生动物保护法讲话

第一讲 野生动物保护法概述	(156)
一、制定野生动物保护法的必要性.....	(156)
二、野生动物保护法的概念.....	(158)
三、野生动物保护法的保护对象.....	(160)
四、野生动物保护法与其他法律的关系.....	(161)
五、野生动物保护法的适用范围.....	(163)
第二讲 野生动物资源所有权和野生动物工作方针 ...	(168)
一、野生动物资源所有权.....	(168)
二、野生动物工作方针.....	(171)
第三讲 国家保护野生动物级别的划分	(176)

一、国家重点保护野生动物·····	(177)
二、地方重点保护野生动物·····	(178)
三、有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生 动物·····	(179)
四、有关国际公约、协定中规定保护的野生动物·····	(180)
第四讲 野生动物资源保护的法律规定·····	(182)
一、保护野生动物的重要性·····	(182)
二、野生动物生存环境的保护·····	(183)
三、野生动物受到自然灾害威胁时的保护·····	(191)
四、因保护野生动物受到损失的补偿制度·····	(195)
第五讲 野生动物管理和行政主管部门·····	(198)
一、什么是野生动物管理·····	(198)
二、野生动物管理的目的·····	(200)
三、野生动物行政主管部门·····	(202)
四、野生动物管理的基础·····	(203)
第六讲 野生动物猎捕管理的法律规定·····	(205)
一、几种猎捕行为的概念·····	(205)
二、猎捕国家重点保护野生动物的主要规定·····	(206)
三、猎捕非国家重点保护野生动物的主要规定·····	(209)
四、关于猎捕方面的其他规定·····	(211)
第七讲 野生动物驯养繁殖和经营利用的法律规定·····	(217)
一、加强对国家重点保护野生动物驯养繁殖管理的必要性 ·····	(217)
二、国家重点保护野生动物驯养繁殖管理的规定·····	(220)
三、野生动物的经营利用和市场管理·····	(225)
第八讲 违反野生动物保护法的法律责任·····	(236)
一、什么是法律责任·····	(236)
二、几种常见的违反野生动物保护法的行为及其法律责 任·····	(243)

三、不服行政处罚的复议、起诉和不履行行政处罚的强制

执行程序·····	(255)
-----------	-------

附 录

中华人民共和国主席令(第十七号)·····	(258)
中华人民共和国森林法·····	(259)
附:《森林法》引用的刑法有关条款·····	(268)
林业部关于发布《中华人民共和国森林法实施细则》 的通知·····	(269)
国务院关于《中华人民共和国森林法实施细则》 的批复·····	(270)
中华人民共和国森林法实施细则·····	(271)
中华人民共和国主席令(第九号)·····	(278)
中华人民共和国野生动物保护法·····	(279)
附:有关法律条文·····	(286)
中华人民共和国主席令(第十号)·····	(289)
全国人民代表大会常务委员会关于惩治捕杀国家重点 保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定·····	(290)
林业部关于发布《中华人民共和国陆生野生动物保护 实施条例》的通知·····	(291)
国务院关于《中华人民共和国陆生野生动物保护实施 条例》的批复·····	(292)
中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例·····	(293)
后 记·····	(305)

中华人民共和国森林法讲话

第一讲 森林法概述

1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过了《中华人民共和国森林法》(以下简称森林法),自1985年1月1日起施行。森林法的制定是保护、培育、合理利用森林资源的需要,是我国林业建设事业中的一件大事,是健全和完善我国社会主义法制的的一个重要步骤,是我国经济立法中取得的一个成绩。森林法的颁布实施必将在促进林业发展的过程中发挥重要作用。

一、森林法的概念

(一)森林法的概念

森林法,是以保护、培育和合理利用森林资源为目的,由国家立法机关制定并用国家强制力保证实施的,调整林业生产建设领域内国家、经济组织、企业、事业单位之间以及这些组织与公民个人之间发生的各种经济关系的法律规范的总称。它是国家进行组织、领导、管理林业的有力工具,是国家关于森林的专门法律。因此,森林法是以保护、培育和合理利用森林资源为目的的林业法规;是由国家立法机关制定并用国家强制力保证实施的林业法律规范;是调整林业生产建设领域内国家机关、企事业单位、其他社会组织之间以及它们与公民个人之间的经济关系的法律规范。

1984年9月20日第六届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国森林法》，是新中国成立后的第一部林业大法，是森林的经营管理、森林资源的保护、植树造林、森林的采伐利用等活动必须遵循的法律规范。它是适用于中华人民共和国一切领域的法律，具有普遍的约束力。

森林法的制定与颁布，是我国林业发展中的一件大事。制定森林法的目的就是通过立法，加快国土绿化，改变我国森林资源贫乏和林业不发达的状况；运用法律手段保护森林，发展林业；坚持以法治林，以法兴林，以适应森林和林业生产固有特点的需要；运用法律武器，维护国家、集体和个人在林业方面的合法权益，有效地防止和减少林业纠纷，惩罚破坏森林的违法犯罪行为。

森林法中所说的“森林”与林学意义上的森林既有联系又有区别，两者是不完全相同的。根据1986年4月28日国务院批准、1986年5月10日林业部发布施行的《中华人民共和国森林法实施细则》（以下简称森林法实施细则）第二条规定：“森林，包括竹林。林木，包括树木、竹子。林地，包括郁闭度0.3以上的乔木林地，疏林地，灌木林地，采伐迹地，火烧迹地，苗圃地和国家规划的宜林地。”由此可见，法律意义上的森林仅是指具有一定面积的林木的总体而言，竹林亦包括在内。而林学意义上的森林是指以乔木为主体，包括灌木、草本植物以及其它生物在内，占有相当大的空间，密集生长，并能显著影响周围环境的生物群落，它的寿命长，构成成分复杂，影响环境的作用大，并具有天然更新能力。本书所讲的森林，都是从法律上的特定含义而言的。

森林法有广义与狭义之分。广义的森林法泛指一切与森林资源有关的规范性文件 的总称，包括：法律、行政法规、地

方性法规、部门规章、地方政府规章、自治条例和单行条例等等。广义的森林法有时亦用林业法规所代替,从广义上讲,这两个概念具有相同含义,没有本质区别。狭义的森林法是指经国家立法机关依法制定并公布执行的森林法,在现阶段就是指1984年9月20日第六届全国人大常委会第七次会议审议通过的《中华人民共和国森林法》。一般情况下,我们所说的森林法,往往是指狭义的森林法。

森林法是各国法律制度中的重要组成部分,是依法治理本国林业的基本准则。因此,当今世界凡是林业发达的国家,都非常重视制定和完善本国的森林法。但是,由于各国的政治、经济和文化不同,特别是林业在国家中所处的地位不同,各国制定的森林法名称上是有区别的。如英国叫《林业法》,罗马尼亚叫《林业法典》。此外,还有一些国家把森林法的内容与其它法的内容结合起来,规定为一个法律文件,或者把森林法的内容规定在其它法律文件之中,如匈牙利的《森林和野生动物法》、朝鲜民主主义人民共和国的《土地法》就属于这种形式。但其本质都属本国的森林法性质,并不因为名称和形式的不同而改变其固有的法律性质。

(二)森林法与党的林业政策的关系

在我国,党的政策是党在一定历史时期为实现一定的任务而规定的调整国家之间、民族之间、阶级之间以及本阶级内部关系的行动依据和准则。法与党的政策从根本上说是一致的:首先它们都是建立在同一经济基础上的上层建筑,并为自己的经济基础服务;其次具有相同的阶级本质;再次它们都是一种行为规范;最后它们有着相同的历史使命,党的政策是法律的依据,而法律则是党的政策的具体化、规范化。

然而法与政策又是两个不同的概念。第一,党的政策是由

党的机构制定的,它主要靠号召、宣传、教育、依靠人民群众来贯彻。而法是国家制定或认可的,它的执行要靠国家的强制力,具有普遍的约束力;第二,党的政策是以决议、纲领、宣言、讲演、声明、口号等表示的,而法是以法律的特有形式,即宪法、法律、条例、命令、决议、办法等规范性文件来表示的,法所调整的是人们之间的权利义务关系,是以国家名义为全体成员规定的行为规范;第三,政策的特点是规定比较原则,灵活性较大,而法所规定的内容则比较明确、具体和详细,具有相对的稳定性。

制定森林法的依据是党和国家的林业政策。为了发展林业,党和政府在不同时期制定了各项林业政策,推动我国的林业建设不断向前发展,其中经过实践检验是正确的,又是需要长期实行的政策,就作为制定森林法的依据,由国家立法机关用法律形式把它固定下来,成为森林法的内容。所以,森林法是根据党和国家的林业政策制定的,是林业政策的具体化、条文化、规范化。

二、为什么要制定森林法

(一)森林对人类的贡献

1. 我国森林资源状况

建国以来,我国进行过三次全国性的森林资源清查。第一次是 1973—1976 年;第二次是 1977—1981 年;第三次是 1984—1988 年。根据第三次全国森林资源清查的统计资料,全国森林资源的情况是:林业用地面积为 26743 万公顷;森林面积为 12465 万公顷;森林覆盖率为 12.98%;活立木总蓄积量为 105.72 亿米³;森林蓄积量为 91.41 亿米³。

总的来看,第三次清查与第二次清查相比,按清查范围的

可比口径,森林资源变化的总趋势是:森林面积有所增加,森林覆盖率略有提高,但森林质量下降,尤其是用材林的成熟林和过熟林蓄积量大幅度减少,这部分可采资源已濒于枯竭,森林资源面临的形势十分严峻。

2. 林业是国民经济不可缺少的重要部门

说起森林,人们首先想到的是森林的经济效益。它为国民经济建设和人民生活提供木材、纸和纸浆、人造板、干鲜果品、木本药材、茶叶、桐油、白蜡、紫胶、珍贵皮毛等林特产品,香料、颜料等林化产品,蚕茧、树脂等纺织原料等共 400 多种产品。

据统计,从 1949—1990 年,林业累计为国家提供计划内木材 165332 万米³,锯材 44310 万米³,竹材 364646 万根。作为社会生产生活中用途最广泛的基本原材料之一,木材在建筑、矿业、铁路、航空、化工、造纸、纺织、家俱等部门和行业中一直发挥着巨大的作用,在工业化过程中为国家提供了大量的原始积累。

林特产品,如松香、乌桕、桐油、茶、桑、果、食用菌、生漆、竹笋、药材、珍贵皮毛等,都是社会生产和人民生活不可缺少的食品和原料,也是我国出口创汇的传统大宗产品。1989 年,林业为国家提供茶叶 48 万担,蚕茧 53 万担,干鲜果品 1847 万吨。出口林特产品 13251 吨,创外汇 18883 万美元。

3. 森林是陆地生态系统的主体

对人类来说,森林的作用不只是它提供的经济效益,更重要的是它的生态效益。森林不但能对其内部的光照、温度、湿度和土壤产生重大影响,而且可对环境起到调节气候,防风固沙,涵养水源,保持水土,防治污染的作用,尤其是在保证农业稳产高产,保障水利设施发挥效能、保护生物物种多样性等方

面起着不可替代的作用。随着社会的发展和人民生活水平的提高,森林美化环境,发展旅游,增进人民身心健康的社会效益已越来越显著。森林的生态功能主要表现在:

(1)涵养水源。森林林冠在一次降雨中可截 20 毫米以下的雨量,枯枝落叶层可吸收 10 毫米以下的雨量;在森林根系和枯枝落叶作用下,林地吸水能力大大高于其它土地。据西北水土保持站测定,每公顷森林林地可多蓄水 1734.7 吨,新造 1000 公顷森林等于新修一座 170 多万米³ 的水库。在 1991 年洪水季节,北京市密云水库周围的森林涵养了 2 亿多米³ 的水源,减少了洪水的冲击。

(2)防风固沙。由农田林网组成的防护林带一般能降低风速 20—58%,在我国“三北”地区,农田防护林带的建设已使 893 万公顷(1.34 亿亩)荒漠和半荒漠得到有效地保护,粮食可平均增产 10%以上,产草量增加 20%以上;733 万公顷(1.1 亿亩)的水土流失面积得到治理和控制,每年输入黄河的泥沙量减少约 10%;还从沙漠中夺回农田 133 万多公顷(2000 多万亩)。在沿海地区,防护林可减少灾害损失 30—40%,个别地区高达 50—60%。

(3)调节气候。在干旱季节,森林可增加相对湿度 5—12%。在春季平均可提高农田气温 0.2℃,夏季平均降低 1.8℃,这些因素有利于避免和减轻农作物干热风的危害。在秋末冬初,林带的增温作用也使农作物相对延长无霜期。据北京市有关部门观测,由于建设“三北”防护林和城市绿化,该市的尘暴日、扬尘日和浮尘日已由 70 年代平均每年 29 天下降到 1987 年的 19.8 天。科学测定证明每公顷森林每天可吸收二氧化碳 1000 公斤,释放氧气 735 公斤,减低噪音 26—43 分贝,同时还可释放大量的杀菌素,改善大气质量。

(4)保持水土。森林可以避免地表径流的形成和冲刷,减少水土流失,有效地防止水库和江河的泥沙淤积。据西北水保站测定,在西北地区每年降雨 340 毫米时,每公顷林地泥沙冲刷量林地为 60 公斤,草地为 90 公斤,农田 3570 公斤,荒地 6750 公斤。研究表明:森林对暴雨的作用首先在于吸收,其次是通过渗透进入地下水。吸收量在 70—270 毫米,能防止和减轻过度集中降水所造成的洪涝灾害。

(5)保护生物物种的多样性。地球上的生物是人类 的宝贵资源,而森林是最丰富的物种基因宝库。目前在全世界已知的 100—150 万种物种中,半数以上都生长和栖息在森林生态系统之中。我国是世界上物种极为丰富的国家之一,现有种子植物 30000 多种,木本植物 8000 余种,其中乔木 2000 多种。有 50 多种乔木是中国特有的珍贵树种。我国有 450 种兽类,1186 种鸟类,有 516 种两栖、爬行类动物大部分生活在森林中。其中已发现有重要经济价值的兽类有 120 种,鸟类 150 种。

(二)为什么要制定森林法

发达的林业,是国家富足、民族繁荣的象征,也是社会文明的重要标志。因此,世界上许多国家除了用行政的、经济的手段促进林业发展以外,还非常重视用法律手段来促进林业发展,纷纷制定本国的森林法。那么我国为什么要制定森林法呢?正如森林法第一条所述:“为了保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品的作用,适应社会主义建设和人民生活的需要,特制定本法。”具体来讲,主要有以下几个方面的原因:

(1)制定森林法是保护森林的需要。我国是一个少林的国家,现有森林面积占世界森林总面积 28 亿公顷的 4.4%,人