



中华人民共和国森林法

森林法讲座

林业部林政保护司林政法规处编
中国林业出版社

森 林 法 讲 座

林业部林政保护司

林政法规处 编

中国林业出版社

森 林 法 讲 座

林业部林政保护司林政法规处 编

中国林业出版社出版（北京西城区刘海胡同七号）
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 2 印张 38 千字

1987 年 6 月第一版 1987 年 8 月第 2 次印刷

印数 35 001—85 000 册

统一书号：17046·1041 定价：0.5

ISBN 7-5038-0076-3/S·004

D9

编辑说明

《森林法讲座》在中国林业杂志上分期刊登后，受到各地读者的欢迎。为了更好地学习、宣传及正确实施《森林法》，并应广大林业工作者的要求，我们在对原稿进行了一些补充、修改后编辑成册，以飨读者。

该讲座，从制定森林法的重要意义，保护、培育和合理利用森林资源以及森林法法律责任等方面进行讲解。在编写时，力求做到突出重点，深入浅出，针对性强。

由于时间仓促，加之水平有限，不妥之处，请批评指正。

林业部林政保护司林政法规处

1987.4.28

目 录

第一讲	中华人民共和国《森林法》是振兴我国 林业的根本大法·····	1
第二讲	稳定林木林地权属 维护当事人合法权益··	8
第三讲	加强森林经营管理 促进林业发展·····	15
第四讲	保护森林资源是发展林业的基础·····	23
第五讲	大力植树造林 提高我国森林覆盖率·····	31
第六讲	加强森林采伐管理 严格控制资源消耗····	39
第七讲	运用法律武器制裁违反《森林法》的行为····	49

第 一 讲

中华人民共和国《森林法》是振兴 我国林业的根本大法

1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第7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》的制定是我国林业建设事业中的一件大事,也是我国社会主义法制建设中取得的一个成绩,必将在促进我国林业发展的过程中发挥重要作用。

一、什么是《森林法》

森林法就是关于森林及与森林有关的法律,是国家用来领导、组织和管理林业的有力工具。具体地说,就是国家为了保护、培育和合理利用森林资源,规定和调整与森林资源有关的各种关系,特别是调整林业生产建设领域内的国家机关、企业事业单位、集体经济组织、其他社会团体、公民个人以及他们相互之间所发生的经济关系的法律规范的总称。

森林法和其他法律一样,是各国法律体系中的重要组成部分,是治理本国林业的基本准则,是统治阶级意志的体现。

我国《森林法》体现了全国广大人民意志，是各族人民植树造林、绿化祖国、发展林业愿望的集中表现。

《森林法》是调整经济关系的法律规范，属于经济法范畴，是经济法中资源法的组成部分。虽然在《森林法》中也有一些关于犯罪或行政处罚等刑法规范或行政法规范的规定，但这些规定都是为了保证《森林法》中有关调整经济关系的规范得以顺利实现而作出的，因此并不能改变《森林法》的经济法性质。

根据我国宪法的有关规定，在我国的法律体系当中有宪法、法律、行政法规和地方性法规。《森林法》是由全国人民代表大会常务委员会制定的，属于法律。因此，《森林法》的法律地位和法律效力都处于宪法之下、高于行政法规和地方性法规，与刑法、土地管理法等法律相同。

二、为什么要制定《森林法》

发达的林业是国家富强、人民幸福的一个重要标志。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。据不完全统计，现在世界上制定了森林法的国家至少有 50 多个。那么我国为什么要制定《森林法》呢？主要有以下几个方面的原因：

首先，制定《森林法》是保护森林的需要。我国在世界上是一个少林的国家，森林覆盖面积仅占国土面积的 12%，全国人均占有森林面积不足 2 亩、人均蓄积量不足 10 立方

米，这些都大大低于世界的平均水平。但在一些地区乱砍滥伐破坏森林的现象却相当严重。有的重点林区由于长期集中过量采伐可采资源已濒于枯竭，以黑龙江省所属 40 个林业局为例，其中 7 个局资源已经枯竭，25 个局严重过伐，能维持正常产量的只有 8 个局。浙江和安徽两省过去均是木材调出省，现在已变成了木材调入省。森林火灾造成的损失也十分惊人。以 1979 年的森林火灾为例，仅云南省就发生森林火灾万余起，受灾森林面积占全国的一半。近年来虽有好转，但每年都有相当数量的森林被付之一炬。森林病虫害被叫做“无烟的森林火灾”，近几年每年的发生面积都在 1 亿亩以上，至少每年减少林木生长量 400 万立方米。为了减少由此引起的森林破坏，把实践中证明了是行之有效的保护措施用法律的形式固定下来，从而做到依法治林，防止森林的破坏。

其次，制定《森林法》是培育森林的需要。森林资源是林业生产的物质基础。森林资源同矿藏资源不同，其主要特点是具有再生性，是一种再生性资源。但是，森林又不同于一般的农作物，生长周期长也是其特点之一。一般的农作物都是一年一熟或几熟，而培育森林则要相当长的时间，少则十几年到几十年，多则近百年，而且培育森林投资大，收益慢，除了会遭到人为的破坏以外，还会受到森林病虫害、森林火灾等自然灾害的威胁。因此，培育森林是一种开发性建设，并且要承担一定的风险，这些都需要作出一些特殊的规定，用立法促进林业发展，以扩大森林资源。

再次，制定《森林法》是合理利用森林资源的需要。森林作为一种再生性资源，有其固有的生长变化规律，这种规

律虽然不能由人们创造，人们却能认识和掌握它，以适应这种规律的要求，做到科学合理地经营管理森林，充分发挥森林的多种效益，为国家和人民造福。因此，这就要求用法律手段来保证科学和合理地利用森林资源。

最后，制定《森林法》是健全社会主义法制的需要。我们国家正处在经济和政治体制改革的关键时期，治理国家的方式正从过去主要依靠政策向既依靠政策又依靠法律，进而逐步过渡到主要依靠法律办事的方向转变。特别是随着社会化大生产的发展、先进技术的应用，社会关系开始发生了变化，单纯依靠政策来治理国家已不能适应变化了的情况，因此，国家要制定各种各样的法律，以规范人们的行动，从而有效地管理国家。在这些法律当中就包括《森林法》在内，以便更加有效地保护森林，推动植树造林活动的开展，同时也完善了我国的社会主义法制。

三、《森林法》的指导思想

马克思列宁主义、毛泽东思想是我们党和国家的指导思想，也是我国立法工作的指导思想，《森林法》的通篇内容都是依据马列主义毛泽东思想关于社会主义的生产目的、经济活动原则和社会主义法制理论来制定的，是马克思列宁主义、毛泽东思想有关基本理论的体现。

宪法是制定我国《森林法》的法律依据。在一个国家的法律体系当中，既有以规定国家的性质、政治制度、经济制度和公民的基本权利、义务以及国家活动的根本原则为内容，

具有最高法律效力的宪法，又有为保施宪法的顺利实施而制定的各种单行法，如《森林法》、草原法等等，也包括国务院制定的行政法规和地方权力机关制定的地方性法规，因为没有这些具体的法律法规，宪法的实施也就失去了具体的法律保障。特别是为了适应我国社会主义经济建设的发展，在加强社会主义法制建设的今天，根据宪法的有关规定，制定出大批保障和促进经济发展的经济法是具有非常重要意义的。我国《森林法》就是根据宪法关于森林资源的所有制形式、国家鼓励植树造林保护森林和社会主义经济活动原则等规定而制定的一部单行经济法。

建国 30 多年林业生产建设的经验是制定我国《森林法》的基本条件。新中国的林业是在旧中国严重破坏的废墟上建立起来的，在党的领导下，建国 30 多年，我国的林业生产建设积累了极为丰富的经验，也取得一定的教训。我国《森林法》的制定是吸取了正反两方面的经验教训，是建国 30 多年林业生产建设正反经验的科学总结。

社会主义基本经济规律是制定我国《森林法》所遵循的基本规律。我国实行有计划按比例发展的社会主义商品经济，国家经济活动即社会生产的目的是在发展生产的基础上逐步满足人民日益增长的物质与文化生活的需要。作为调整与森林资源有关的各种经济关系的《森林法》，处处都体现了社会主义基本经济规律的要求。如《森林法》第一条即明确提出，《森林法》是为了保护、培育和合理利用森林资源，适应社会主义建设和人民生活的需要而制定的。此外，《森林法》的所有规定也都是社会主义基本经济规律的体现。

四、《森林法》的任务

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。党的十一届三中全会以后，国家的工作重点已经转移到以四个现代化建设为中心的经济建设上来。林业是我国国民经济的重要组成部分，与人民群众的生产生活密切相关，没有发达的林业，必将拖国民经济建设的后腿，对国家和人民都是不利的。为了保障和促进林业的发展，《森林法》有着重要的作用。《森林法》有以下几项主要任务：

第一，保护森林资源是《森林法》的首要任务。现有的森林资源是发展我国林业的物质基础。这些森林资源如得不到保护，发展林业则是一句空话。为此，森林法严格规定了保护森林的各种措施，并明确规定了对破坏森林资源者的处罚，有利于震慑和打击破坏森林资源的违法犯罪分子。

第二，鼓励植树造林、扩大森林覆盖面积是《森林法》的重要任务。森林既然是一种再生性资源，必然有其固有的生长变化规律，而且是可以为人们所认识并加以利用的。随着林业的发展，现代林业已摒弃了那种单纯取材的作法，向集约化经营的方向转变，以充分发挥森林的多种效益，为人类造福。为此，我国《森林法》明确规定鼓励植树造林、封山育林，扩大森林覆盖面积，并在造林资金、贷款和造林的方式上也作出了相应的规定。

第三，限制森林资源消耗，保证合理地利用森林资源是

《森林法》的另一重要任务。我国森林资源的数量不多，但破坏却相当严重，主要表现为采伐失去控制，消耗的数量大于正常合理的比例，因而使我国森林的数量不断减少。为了控制这种局面，限制不合理的消耗，我国《森林法》规定了采伐限额制度、采伐许可证制度和占用，征用林地审批制度等等。这些制度的建立，对保证合理地利用森林资源具有重要的意义。

第四，鼓励林业科学研究也是《森林法》的任务之一。科学技术也是生产力，没有先进的科学技术，经济发展的速度就不快。我国林业科学技术水平落后是阻碍我国林业发展的重要原因之一，为了保障和促进林业的发展，科学技术必须先行。因此，《森林法》明确规定国家鼓励林业科学研究，提高林业科学技术水平，这是国家重视林业科技工作的具体体现。

第五，《森林法》还负有教育公民遵纪守法、爱林护林的任务。《森林法》体现了全体人民的意志，把植树造林、保护森林作为公民的义务，用法律的形式规定下来，并要求人们认真履行，培养和增强了人们遵纪守法、爱林护林的法律意识，这在实践中也是具有非常重要意义的。

有了《森林法》只解决了有法可依的问题，重要的是要做到有法必依、执法必严、违法必究，这样才能充分发挥《森林法》这一振兴我国林业的根本大法的作用。

第 二 讲

稳定林木林地权属 维护 当事人合法权益

一、稳定林木林地权属是发展林业的基础

建国以来，我国的林业发展不快，森林资源呈下降趋势，重要的一个原因就是林木、林地的权属不稳，当事人的合法权益得不到切实的法律保障，影响了林木、林地的所有者与经营者发展林业的积极性。特别是由于“左”倾错误，“大跃进”和农村人民公社化运动，大刮“共产风”，以后在“文化大革命”中又在农村大搞“割资本主义尾巴”、强调“一大二公”等等，使林木遭到几次大破坏。这些都是十分深刻的教训。党的十一届三中全会以来，虽一再强调放宽林业政策，但由于林业生产周期长，一部分群众担心党的林业政策多变，所以他们不敢大胆投资投劳发展林业，从而影响了我国林业的发展。鉴于这种情况，《森林法》明确规定了“全民所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或者使用权。森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”。

这是对我国林业发展历史经验科学总结后所作出的切合实际的法律规定，只有这样，我国林业才能兴旺发达。

实践证明，党的十一届三中全会以后，经过林业“三定”，林木、林地的权属基本上都是清楚的，只要严格按照《森林法》的规定做好登记造册、核发证书的工作，就可使当事人的林木、林地权属得到法律的保护。工作中要特别注意的是准确标定林木、林地座落的位置、四至以及做好其他有关基础工作，有条件的地方还可以设置一些永久性标志，以免造成混乱。对于权属有变动的，要及时履行变更登记手续，以免引起不必要的纠纷。对于侵犯森林、林木、林地的所有者和使用者合法权益的行为，要依法坚决予以打击，以确保其合法权益不受侵犯。

二、解决林木、林地权属争议是维护 当事人合法权益的主要内容

林木、林地权属争议又称林权纠纷或山林权纠纷，也就是林木、林地的所有者或使用者在根本利益一致的基础上，就如何占有、使用、收益和处分林木、林地问题所发生的纠纷。其中有的是林木所有权或者使用权的争议，有的是林地所有权或者使用权的争议，也有的是既有林木的所有权或者使用权又有林地的所有权或者使用权的争议，还有的涉及到行政区域界线的争议等等，情况十分复杂。产生林权纠纷的原因也是多种多样的，既有历史遗留的，也有经营管理中出现的，如确定权属时四至不清、过失越界造林等；还有政策

多变造成的等等。

林权纠纷的实质是一种民事产权纠纷。如果解决不好，不但阻碍林业发展，同时也会影响当事人的正常生产生活，严重的甚至会引起械斗，给人民的生命财产安全带来危害。因此，及时解决林权纠纷，对于保障当事人的合法权益，促进林业发展具有重要意义。

解决林权纠纷有以下三种方法：

（一）当事人协商解决。这是解决林权纠纷的最主要方法，实践当中绝大多数纠纷也都是靠这种方法解决的。既然林权纠纷是在根本利益一致的基础上所产生的纠纷，所以，当事人之间在不违反国家法律、政策的前提下要本着互谅互让、公平合理的原则，从安定团结的大局出发，主动协商解决，这既有利于纠纷的解决，又不影响当事人的团结，也便于执行。纠纷当事人经协商达成一致意见后，要签定书面协议，以便有据可查，避免产生新的纠纷，而且需要当事人双方签字，并报送有关部门备案。如当事人协商解决不了时，可申请人民政府解决。

（二）人民政府调处解决。林权纠纷的当事人经反复协商未达成协议的，可依法请求有关的人民政府处理。其中全民所有制单位之间、集体所有制单位之间，全民所有制与集体所有制单位之间发生的林权纠纷可申请县级以上人民政府处理；个人之间、个人与全民所有制或集体所有制单位之间发生的林权纠纷，可申请当地县级或者乡级人民政府处理。有关人民政府在接到林权纠纷当事人请求处理的申请后，应审查是否属于林权纠纷，如果不属于林权纠纷，则通知当事

人按有关规定处理；如果属于林权纠纷，则由人民政府组织处理并通知当事人。人民政府在处理林权纠纷的工作中，要进行必要的调查和勘查，收集有关证据材料，以便公正地解决纠纷。完成上述工作后，要召集当事人进行调解，促使当事人自愿达成协议。调解中要依法办事，允许当事人充分发表意见，既不能压制一方，也不可包办代替，要晓之以理讲明利害关系。经调解，如果当事人自愿达成协议，纠纷即告解决。若经反复调解仍达不成协议的，则由组织调解的人民政府在调查和掌握了充分证据的基础上，依据法律政策的规定作出处理决定。同时制作决定书送交当事人，决定书中应注明当事人对处理决定不服的，可在接到通知之日起一个月内向人民法院起诉，逾期不起诉的，决定即开始执行。一般经人民政府调解，绝大多数的林权纠纷都可以得到解决。如浙江省景宁畲族自治县郑坑、羊角岗两村的“羊角岗”林权纠纷，是一起因历史原因造成的一山多主、重复发放土地证和在荒山上争相造林引起的，虽经原郑坑公社管委会等单位多次处理，但一直没有得到很好解决，1986年5月8日至10日，县山林办公室会同渤海区公所、郑坑乡政府干部等在调查研究的基础上，组成联合调解工作组，召集双方村的代表进行了充分协商，结合党的林业政策和法律规定，摆证据，讲团结，促使双方自愿达成协议，使这起多年没有解决的纠纷得到顺利解决。有的林权纠纷经人民政府作出处理决定后，当事人仍然不服，可通过诉讼程序予以解决。

（三）诉讼程序解决。林权纠纷的当事人对人民政府的处理决定不服，可在接到人民政府的处理决定通知之日起一

个月以内向人民法院起诉的，由人民法院依法处理。如果没有在规定的时间内起诉的，则不能按此程序解决林权纠纷。起诉的条件为：原告必须是林权纠纷的当事人，有明确的被告（纠纷对方当事人，处理纠纷的人民政府不能作为被告），明确的诉讼请求（达到的目的）和根据，且属于受诉人民法院管辖。林权纠纷案件经人民法院受理以后，在调查和做好审理前的准备工作的基础上，首先仍要依法进行调解，经人民法院调解达成的协议与判决具有同等的法律效力，当事人应当遵守，这样林权纠纷也就解决了。经人民法院调解仍达不成协议的，则要开庭审理，并依法做出判决或裁定。若对判决或者裁定不服的，可依法提出上诉，第二审人民法院就此做出的判决和裁定，就是人民法院解决林权纠纷的最后结果，也就是终审判决或者裁定，当事人必须执行。

林权纠纷无论是通过当事人协商解决，还是由人民政府调处解决，以及按诉讼程序解决，在纠纷没有解决以前，任何一方都不得砍伐有争议的林木，反之以滥伐森林论处。林权纠纷解决以后，要按《森林法》的规定，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或者使用权，依法保护当事人的合法权益。

解决林权纠纷要遵循有利于生产生活、有利于团结、尊重历史和现状、兼顾当事人利益和把纠纷解决在基层的原则。工作重点是要做好领导干部的思想和注重调解。对于借林权纠纷之名实施侵权行为的，要依法制裁。