

S759.9 + 127.6

1.3

自然保护区及林业法规

郝文荣 编

南京林业大学

一九八七

自然保护区及林业法规

目 录

绪 论

第一章 自然保护区与自然保护区的管理

第一节 自然保护区与景观管理

一、自然保护的涵义和目的

二、自然保护的對象、内容和范围

第二节 自然保护区的建设和管理

一、自然保护区的基本概念

二、我国自然保护区的发展历史和自然保护区的管理工作

三、对自然保护区管理工作的建议

第三节 我国自然资源的开发、利用和管理问题

一、我国自然资源的现状和特点

二、建国以来开发利用自然资源的成就和经验教训

三、制定开发和利用我国自然资源战略时应优先考虑到原则。

四、做好自然资源合理开发、利用和管理的几项措施

第二章 森林与林业

第一节 世界森林概况和各国加强森林管理的措施

一、世界森林资源概况

二、世界各国加强森林经营管理的主要措施

第二节 我国森林资源概况和特点

一、我国现有森林资源概况

二、现有森林资源特点

第三节 森林的功能和效益

一、森林与人类的关系

二、森林的功能和效益

第四节 林业生产的特点

一、林业生产力因素分析

二、林业生产的特点

第三章 法学的基础知识

第一节 法的概述

一、法的起源

二、法的本质

三、法的类型

四、社会主义法与政策的关系

五、社会主义法与经济的关系

第二节 经济法的概念、调整对象和作用

- 一、经济法的概念
- 二、经济法调整的对象
- 三、经济法的作用

第三节 经济法律关系

- 一、经济法律关系的概念
- 二、经济法律关系的要素
- 三、经济法律关系的确立、变更和终止

第四节 经济法律行为

- 一、经济法律行为概述
- 二、经济法律行为的形式
- 三、经济法律行为的分类
- 四、经济法律行为的有效和无效
- 五、经济法律行为的后果

第四章 林业政策

第一节 林业政策的重要性

- 一、从森林对人类社会和国民经济的重要作用来看
林业政策的重要性
- 二、从世界各国的林业发展史来看林业政策的重要性
- 三、只有制定了合理和正确的林业政策，才能调节
林业事业的发展，并对林业生产进行有效的管
理

第二节 林业政策的主导内容及其演变

一、林业政策的主要内容

二、林业政策的演变

第三节 制定林业政策的原则和措施

一、林业政策制定的原则

二、制定我国林业政策的措施

第四节 我国的林业政策

一、稳定山权林权，落实林业生产责任制

二、扩大林业经营单位自主权，建立林业经济实体

三、发展林业商品生产，搞活木材流通

四、对林业实行经济扶持

五、在林区执行以林为主，多种经营的政策

六、大力造林育林

七、木材综合利用和节约代用

第五章 林业立法

第一节 林业立法概念

一、林业立法的概念

二、林业立法的历史及其作用

三、林业立法的目的和任务

第二节 林业经济法律关系

一、林业经济法律关系的概念

二、林业经济法律关系的要素

第三节 林业经济法律事实

- 一、林业经济法律事实的分类
- 二、林业经济法律关系的产生、变更和终止

第四节 林业经济权利主体资格

- 一、林业经济权利主体资格的概念
- 二、林业经济组织的法律地位
- 三、林业经济组织的权利能力和行为能力
- 四、林业经济法律关系的保护

第六章 中华人民共和国森林法

第一节 森林法概述

- 一、《森林法》概念
- 二、《森林法》的目的、任务和适用范围
- 三、森林、林木和林地权属的法律规定
- 四、林种划分的法律规定
- 五、林业建设的方针

第二节 森林经营管理

- 一、森林经营管理的意义和内容
- 二、森林档案制度的法律规定
- 三、林业长远规划的法律规定
- 四、森林经营方案的法律规定
- 五、加强管理，及时调处林木、林地所有权和使用权的争议

六、林地的占用与征用的法律规定

第三节 森林保护

- 一、森林保护的概念
- 二、建立健全护林组织和林区公、检、法机关的法律规定
- 三、护林防火的法律规定
- 四、防治森林病虫害的法律规定

第四节 植树造林

- 一、制定造林规划
- 二、组织植树造林
- 三、坚持搞好封山育林

第五节 森林采伐

- 一、实行计划采伐、合理采伐的必要性和重要性
- 二、控制采伐的原则和措施的法律规定

第六节 违反《森林法》的法律责任

- 一、森林法律责任制的意义
- 二、追究森林违法行为责任的原则
- 三、违反《森林法》行为人的法律责任及应受的处罚

第七章 森林和野生动物类型

自然保护区管理法

第一节 自然保护区管理办法概述

一、自然保护区管理法的概念

二、自然保护区管理法的任务和管理范围

第二节 自然保护法的产生和发展

一、国外自然保护立法的基本情况

二、我国自然保护立法概念

第三节 建立自然保护区及其管理的法律规定

一、建立自然保护区的法律规定

二、加强自然保护区的保护管理的法律规定

附录一、中华人民共和国森林法

附录二、中华人民共和国森林法实施细则

附录三、森林和野生动物类型自然保护区管理办法

附录四、风景名胜区管理暂行条例

自然保护区及林业法规

绪 论

自然保护区及林业法规的定义、内容和范围

自然保护区及林业法规是一门综合性的学科，在法律科学上又是一门新兴的学科。它涉及面较广，目前国内外林学界和法学界对它的概念、调整范围和内容等问题，尚无一致的看法。我们开设这门课程，顾名思义其内容包括自然保护区法规和林业法规两部分，涉及到合理开发利用和保护自然资源，维护生态环境问题，涉及到林业政策与林业管理问题，这是因为法律要通过管理来实施，管理要靠法规来保障。因此，自然保护区及林业法规是国家领导、组织、管理自然资源开发利用和林业生产过程的重要工具。制定和运用自然保护法规和林业法规，对巩固开发、利用自然资源和林业生产的正常秩序，保护和合理开发、利用自然资源和森林资源，制止对自然资源和森林的破坏行为，具有十分重要的作用，是维护生态环境，促进林业建设的法律保证。所以，凡是与林业政策及林业行政有关的法律、法令和规定，均应包含于本课程内容之内，以期成一体系。基于以上的认识，我们可以给自然保护及林业法规下这样一个定义：它是阐述和研究国家林业施政和林业管理的效能，依据经济原则及法律规范，从而研究保护和合理利用自然资源，保护森林，发展林业和维护生态环境的立法工作的理论和实践，促进和保护森林及林业对人类社会提供最大服务的学科。

本课程的内容包括自然保护区法规和林业法规两部分，但两部分内容又是密切相关的，从我国近些年来先后颁布的《森林法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《草

原法》、《渔业法》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《风景名胜区管理暂行办法》等法律、法令和规定来看，都是保护和合理利用自然资源，保护森林，维护生态环境，促进林业建设和国民经济建设的法规，都属于经济法中有关资源管理单行经济法规。在我国历史上，林业发展很早，早期在远古时期，人们已开始利用森林。以后进而经营管理森林和人工育林造林，逐渐形成了林业体系。每个朝代建立初期，都要采取一定措施，设置官吏，机构管理山林，制定法令，保护森林。例如，周代及春秋、战国时期，设有大司徒掌管农林生产，设山虞、林衡管理国有山林，设裁师、甸师、山师、原师掌管民有林；周代重视护林，《周礼·山虞》中对于采伐林木作出严格规定：仲冬斩阳木，仲夏斩阴木。《礼记》中有“木不中伐，不鬻于市”，“禁采其欲伐者，止其方伐者”，“树木方盛，乃命虞人入山行木，毋有斩伐”的记载。而我国有计划开展自然保护工作和建立自然保护区是在新中国成立以后开始的，据1983年统计，全国已建自然保护区133处，面积806万公顷，占国土面积的0.84%；在已建的自然保护区中，由林业部门管理的有120处，占总数的90.2%，面积781万公顷，占总面积的96.8%。按照我国现行的管理制度，自然保护区归林业部门管理，根据《森林法》第二十条规定，自然保护区的管理办法，由国务院林业主管部门制定。因此，我们这门课程的讲授内容，着重介绍林业法规的制定和运用，理论与实践相结合。

自然保护区及林业法规的重要性

加强自然保护和林业立法，是当代各国法制建设的必然趋势，世界各国都普遍地把自然保护法和林业法列为自己法律制度的重要内容。新中国成立以后，特别是在1978年12月党的十一届三

中全会决定“把党工作的重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”之后。党和国家十分重视林业，把林业放在国民经济建设的重要位置，为了合理开发利用和保护自然资源，保护森林和发展林业，党和国家制定了一系列的正确的林业方针和政策，发布了一系列法令、条例、决定和指示，又建立了比较完善的林业机构和强大的专业队伍，林业立法和林业司法已成为我国社会主义法制建设不可分割的重要组成部分。

在人类社会已经跨入二十世纪末叶的今天，生产的广度和深度都已大大向前推进，自然资源被社会以日益扩大的规模投入到经济周转中去，资源的消耗量日益扩大，致使森林资源、生物资源和水资源不断遭到破坏和污染，已经危及人类的生产和生活，成为当今世界面临着人口激增，生态系统恶化和环境污染的巨大课题。因而，研究和制定正确的保护和合理利用自然资源，保护森林和发展林业的林业政策和林业法规是非常重要的。

所谓自然资源，一般是指能为人类利用形成财富（使用价值）并影响劳动生产率的一切潜在的自然物质和能的因素。包括土地、气候、森林、水源、矿藏和水力、风力、太阳能、地热等可以被人们利用来发展生产或改善生活的物质条件。按其再生的特点可以分为三大类：第一类是可再生的或可恢复更新的资源，例如：森林、牧场和野生生物、土壤等。它们具有大然的自我恢复能力；第二类是不可再生（更新）的资源，例如，矿物资源，它需经过漫长的地质年代才能形成，这类资源的数量是有限的，用掉一点就减少一点；第三类是无需要更新即可循环利用或永续利用的资源，例如，水资源、气候资源、太阳能、风能、潮汐等。这三类自然资源虽各有特点，但它们都是发展工农业生产和满足人民生活需要的物质基

础和人类赖以生存的环境条件。离开了自然资源，社会生产就无法进行，人类就不能存在，更谈不上社会、经济的发展。随着社会的发展、科学技术的进步和社会生产活动的影响，致使森林资源、草原和水域不断遭到破坏和污染，已经危及野生动植物的繁殖和生存，危及人类的生产和生活。自然界对人类的报复，接踵而来，教训了人们。生态环境问题已开始引起各国的重视，使人们逐渐认识到，在各种生物资源中，森林有着特殊重要的地位。森林是陆地生态系统的主体，占据的空间范围广，生长周期长，受环境的影响大，同时对环境也产生较大的影响。现在，人们对森林的功能和林业概念的认识，远远超出了传统概念的范畴。有的林学家给林业下了这样一个定义：林业是为了人类的利益经营利用森林以及和森林共生的自然资源的科学和实践。这个定义包括了森林土地上的一切自然资源，如动物饲料、野生动物资源、渔业资源、水力资源、土壤、娱乐游憩地，甚至还有美学价值。本世纪六十年代以来，鉴于森林对环境保护的重要作用，有些国家，特别是公害严重的国家，如日本、西德、奥地利已开始注意发挥森林的多种效益，把森林永续经营的原则作为制定森林经营规划的依据，朝着综合利用森林资源的多种效益的方向发展。这些国家经营森林的目的，已不是单纯为了生产木材，而是特别强调发挥森林在维护生态环境、国土保安、森林游憩、涵养水源及风景等公益效用。

我国幅员辽阔，自然地理条件复杂。从北部的寒温带到南部的热带，从东部湿润的海洋性气候到西部干旱的大陆性气候，自然历史变迁中，大自然遗留给我们的生物资源种属繁多，品种资源丰富。植物方面，我国几乎拥有北半球所有的植物种类，种子植物约有2700属，3万种之多；森林树种有2800多种。动物方面陆

栖脊椎动物超过1800种，约占世界种类的10%以上。我国的生物资源中，还有大量稀有、珍贵的动物植物种类。我国的生物资源总量丰富，但按人口平均的资源量则不多，如耕地，人均仅1.5亩，只相当于世界平均数（5.9亩）的三分之一，人均林地1.8亩，人均天然草场面积5.3亩，都比世界上平均数低得多。我国森林覆盖率仅为12%，大大低于世界平均数（22%），同时森林分布不平均，主要分布在东北和西南地区。我国土地后备资源潜力不大，特别是耕地的后备资源更少，据调查，现在可供进一步开发利用的农林牧荒地总共还有约1.8亿多亩。

由于人口的增长和工农业生产发展等社会经济活动的影响，尤其在1958年以后的二十多年里，在生产建设中片面地追求高指标、高速度，忽视自然规律和经济规律，只讲主观需要，不顾客观可能，搞所谓强化开发资源而忽视资源的保护或更新，致使我国的森林资源、草原、水产资源以及其他动植物资源不断遭到破坏和污染。由于乱砍滥伐森林、乱捕滥猎野生动物，毁林改草开荒，工业“三废”剧增等，造成了严重的水土流失、沙漠扩大，物种灭绝和自然环境污染。据统计，目前我国水土流失面积约有150万平方公里，每年流失的土壤多达100亿吨，沙漠化的土地不断扩大，新中国成立三十多年来形成的现代沙漠化土地已超过12万平方公里，约占我国各个历史时期形成的沙漠化土地面积的60%。

以上事实说明，保护和合理利用生物资源，维护生态环境，保护森林，发展林业，已成为我国急待解决的迫切问题。

为了保护和发展生物资源，维护生态平衡，合理利用自然资源，需要采取一系列的措施。除了积极开展和加强对自然资源的全面调查与勘察，制订合理开发利用自然资源的长远规划外，重要措施之

一、就是要加强自然资源及林业的法治。做好保护和利用自然资源及林业的立法工作。几年来，我国已先后颁布了《森林法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《草原法》、《渔业法》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《风景名胜区管理暂行条例》等。这些法律和法令是维护生态环境，促进林业建设和国民经济建设的法律保证。要使人们懂法、守法，进一步认真执行国家的法律和法令，对维护生态环境，保护森林，促进林业发展和国民经济建设是非常重要的。

自然保护区及林业法规与其他学科的关系

自然保护区及林业法规是依据经济原则及法律规范来研究森林及林业积极为国民经济建设和人民生活，对森林的物质产品和多种效益的需要服务的科学，其内涵必以森林为对象，为满足国民经济及人类生活条件服务为目标，行政管理及法律为手段，以期森林及林业能为人类提供最大服务。因此，自然保护法及林业法规必与经济学、法学、行政管理学、林业科学以及其他有关的学科有着密切的关系。

与经济的关系 林业法规研究的对象为林业，而林业是国民经济的重要组成部分。因此，我国的林业和其他经济部门一样，属于统一的社会主义国民经济体系，并且受国家领导。在研究和制定林业立法工作时，应根据经济学的一般经济原则，林业部门的特点和林业当时的形势，遵循党和国家的总的经济政策。举凡经济政策及措施，莫不对林业产生影响。例如，以社会扩大再生产规律的原则作为林业政策的指导原则，即最合理地利用林业土地，用最少的物质消耗和劳动消耗来尽量提高森林生产力，以便最大限度地获得最大的经济效益、生态效益和社会效益。因

此。研究林业法规不应忽视经济因素。由于我国自然保护区和林业法是社会主义社会上层建筑的一部分。是由社会主义经济基础决定的。是随着社会主义经济基础的变革而变革的。所以。研究自然保护区法与林业法必须以经济学为基础。

与行政管理学的关系 自然保护区及林业法规要通过林业行政管理来实施。而林业管理要依靠林业法规来保证。所以。林业法规与行政管理学的关系是十分密切的。行政管理学是研究组织、领导、监督、控制、分工等问题。凡是机关的结构、人事的配置、行政的领导、业务的授权、财务的支配、工作的监督、效率的考核等行政管理上所采取的措施。均可应用于林业主管部门和林业企业单位。在林业管理中形成的经济关系主要是根据隶属和监督关系产生的。这种关系主要是用林业经济政策、林业计划、林业法规和经济杠杆来实现的。例如。通过林业政策来保证林业企业按照社会主义林业原则经营林业。同时也发挥协调国家与企业、企业与企业间经济关系的作用；如果林业企业违反某些林业政策。不按林业政策办事。那就要实行林业立法。通过立法和司法的办法来监督林业企业贯彻国家的林业政策。遵守国家对林业的管理和规定。因此。研究自然保护区及林业法规必须具备管理科学的知识。

与法律学的关系 自然保护区及林业法规是国家法律制度建设的组成部分。属于经济法中有关资源管理的单行经济法规的范畴。除自然资源法和森林法外。其他如土地法、草原法、水流法等均属之。因此。在自然保护区及林业法规中研讨自然保护和林业管理。无不以法律理论与法规规范为依据。

林业是国民经济的重要组成部分。《森林法》第二条规定。在中华人民共和国领域内从事森林的采伐利用、培育种植、经营管理

活动。都必须遵守森林法的规定；在我国现阶段的基本经济形成，有国营经济和集体经济，除此而外，还有一定范围的劳动者个体经济和各种形式的合营经济。《森林法》第三条规定，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。当然如违反《森林法》，就要负法律责任。例如，《森林法》第三十四条规定，盗砍森林或者其他林木，情节轻微的，由林业主管部门责令赔偿损失，补种盗伐株数十倍的树木，并处以违法所得三至十倍罚款；情节严重的，依照《刑法》第一百二十八条规定追究刑事责任；盗伐林木据为己有，数额巨大的，依照《刑法》第一百五十二条的规定追究刑事责任。所以，不论林业行政、造林、育林、森林保护以及森林采伐等莫不以法规为其施政的准则。当国家的森林资源被非法占有或被损害时，森林法就追究有关责任者的法律责任。故林业管理离开法律，尤如车之无轮、鸟之无翼，寸步难行。

与林业科学的关系 林业法规是林业科学的一个分支。林业法规研究的内容，与林业科学中的各学科息息相关。例如，林业法的演变与林业史、林业地理有关；造林、育林政策与造林学、森林气象学、森林保护学、森林土壤学、森林生态学、森林经营学和林业经济等学科有关；国土保安政策与森林保护学、水土保持学等有关；林产品产销与木材市场学、木材采运学、林业经济学等有关。而林业行政管理，亦需林业法规来保证。总之，不论林业技术学科或林业经济学科均与自然保护区及林业法规有密切关系。

另外，自然保护区及林业法规与社会学、政治学、社会心理学以及美学等均有直接或间接关系。

第一章 自然保护与自然保护区的管理

第一节 自然保护与景观管理

一、自然保护的意义的目的

自然资源及其赖以生存的自然环境，是人类生存的必要条件，也是社会发展的物质基础。随着人类社会的发展和科学技术的进步，社会生产力飞速发展，提高了人们向自然索取各种财富的能力，促进了人类进步，推动了社会发展，这是值得庆幸的。但是，由于人们在开发利用自然资源时，忽视了自然规律与经济规律作用，忽视了自然资源与自然环境之间的密切联系，忽视了系统地、永续地利用自然资源及其环境的原则，超过了自然资源及其相应环境能够承受的限度，致使自然生态系统失去了自我调节的能力，失去了永续生产的潜力，受到了严重的破坏，产生了一系列的生态性的不良后果，危及人类本身的生存和发展。自然界对人类的报复，接踵而来，教训了人们，使不少有识之士醒悟过来。十九世纪初，德国博物学家汉伯特倡议建立天然纪念物，以保护自然生态，标志着人类开始注意保护自然资源和自然环境；十九世纪二十年代，在德国开始了自然保护第一次运动，德人卢塞尔提出了“回到自然”这个名言，同时也诞生了第一个自然保护组织。当时，主要是保护古树和珍贵树种，那时称为“自然古迹”；1866年德国动物学家海克尔提出了一门研究生物有机体与环境之间相互关系的新学科——生态学，由于生态学生态系统理论的发展，深刻地揭示了大自然的奥秘，人们开始用一种新的理论、观点来研究人与自然之间的关系，进一步开始认识到自然保护的重要性，重视自然保护的国家越来越多，范围越来越大。随着经济社会的发展，科学技术的进步，自然继续遭