



中国植树节 3·12

森林法概论

2091

人民出版社

责任编辑：海 滨

封面设计：张 宏 峰

森 林 法 概 论

Shenlinfa Gailun

戴 玉 书 编 著

黑 龙 江 人 民 出 版 社 出 版 发 行

(哈尔滨市道里森林街42号)

黑龙江新华印刷厂印刷

开本787×1092米1/4 8/16印张

字数：96,000

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷

印数1—15,000

统一书号：6092·35

定价：1.00元

ISBN 7-207-00280-7/D-34

前 言

《森林法概论》一书是我在教学与司法顾问工作实践的基础上，参阅国内外森林法资料编写而成的。在编写过程中，力求对依法治林提出一些新观念，作出理论与实践相结合的论证。但由于水平所限，尚难达到预期的目的，错误之处肯定不少，诚望学者专家 and 实际工作者提出批评指正。

该书供林业工作者、司法工作者以及政法院校师生参考使用。

该书的出版，承蒙孙丕志同志审阅，还有张求真同志提出许多有益的见解，在此深致谢忱。

编 者

1987. 7. 19

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 森林立法的提出、目的和任务	(1)
第二节 森林法的调整对象、概念及 适用范围	(7)
第三节 森林资源的权属和林业 主管机构	(11)
第四节 林业建设方针及采取的 各种措施	(16)
第二章 森林经营管理的法律规定	(23)
第一节 各级人民政府及其林业 主管部门的职责	(23)
第二节 组织森林资源调查, 建立 资源档案	(25)
第三节 制定林业长远规划, 编制 森林经营方案	(28)
第四节 占用和征用林地的管理	(31)
第三章 森林保护的法律规定	(34)
第一节 建立健全护林防火组织	(34)
第二节 森林火灾的预防和扑救	(35)
第三节 森林病虫害的防治	(39)
第四节 制止各种毁林行为	(47)
第五节 自然保护区的划定与管理	(48)
第六节 野生动物的保护与管理	(55)
第四章 植树造林的法律规定	(61)

第一节	义务植树	(61)
第二节	森林覆盖率	(64)
第三节	制定造林规划	(66)
第四节	划定造林责任区	(67)
第五节	林木收益分配	(69)
第六节	封山育林	(70)
第五章	森林采伐的法律规定	(73)
第一节	森林采伐的总原则	(73)
第二节	限额采伐	(74)
第三节	采伐方式	(79)
第四节	凭证采伐	(83)
第五节	更新造林	(86)
第六节	木材经营	(89)
第六章	法律责任	(92)
第一节	法律责任概述	(92)
第二节	违反森林法行为的行政制裁	(95)
第三节	违反森林法行为的刑事制裁	(100)
第四节	森林案件的诉讼程序	(104)
附录 1	中华人民共和国森林法	(119)
附录 2	中华人民共和国森林法 实施细则	(128)
附录 3	五届人大四次会议关于 开展全民义务植树运动的决议	(134)
附录 4	国务院关于开展全民义务植树运动 的实施办法	(135)

第一章 绪 论

第一节 森林立法的提出、 目的和任务

《中华人民共和国森林法》是一九八四年九月二十日由第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的，同日由中华人民共和国主席命令公布，自一九八五年一月一日起施行。

《中华人民共和国森林法实施细则》是一九八六年四月二十八日经国务院批准，同年五月十日由林业部发布施行。

森林法及其实施细则的颁布实施，标志着我国林业建设走上了法制的轨道，它是我国林业战线上一件大事，它是振兴林业的法律保障。

一、森林立法的提出

森林法是由国家最高权力机关制定的，国家主席命令颁布的，并要举国上下一致贯彻执行。对于森林，为什么要立法去保护它、利用它，这是有其客观因素和主观因素的。

(一) 客观因素有以下三个方面：

1、森林发挥的经济效益

森林是一种宝贵的自然资源，木材是国家建设的重要物资。无论是建造楼房、火车、汽车、轮船、飞机，也不论是

制造农具、家具、文具以至玩具都是不可缺少的原料，它还是许多轻工业产品的原料，如纸张、胶合板、纤维板、人造毛等。木材经过水解，还可制出多种糖类，糖类经过发酵又能制出酒精来。一立方米木材可制出150多公斤人造丝或人造毛，相当于七亩半地棉田的产棉量，或三十多万个茧的出丝量，或三十只羊的产毛量。我国目前每修建1000平方米的厂房，就要用100~130立方米的木材；每生产一吨纸，就要用3.5~5.5立方米木材；每开采一吨煤，就需要原木20立方米。

森林还能为人们提供多种林副产品，我国经济林木繁多，提供的林副产品极为丰富，有板栗、柿子、核桃油、文冠果油、橄榄油等木本粮食和食用植物油。还有产于林下的蘑菇、木耳等山珍美味以及林内的野生动物，如东北虎的虎骨，黑熊的熊胆，鹿的鹿茸等名贵药材，在国内外市场上均享有很高声誉。由此可见，森林产品的用途之广，用量之大，足以显示出它的巨大经济价值。

2、森林发挥的生态效益

森林发挥着巨大的生态效益，它在维护生态平衡中起着不可代替的作用。森林在维护生态平衡方面的效益，要比提供木材及其林副产品的价值大得多。据考察，森林提供的木材和林副产品的价值仅占森林全部价值的四分之一，维持生态平衡的价值要占四分之三。

森林维持生态平衡的功能主要表现在：

（1）涵养水源，保持水土

森林有涵养水源的功能，它既能积雪、蓄水、又能增加降水量。这是因为森林有茂密的树叶可以截留降雨，使雨水慢慢落地，同时又因树下有枯枝落叶层具有吸水性和透水

性，使雨水逐渐渗入土层，减少地表径流，削弱了雨水对地面的侵蚀。据测定，每亩林地能蓄水20立方米。若5万亩森林，它的蓄水量就相当于一个容量为100万立方米的小型水库。水土流失的主要原因是土地裸露，缺乏植被覆盖，雨水一来，土壤就直接受到冲刷侵蚀。所以河川上游有森林，就能涵养水源，保持清水长流，防止水土流失，保护农田和水库。例如，甘肃省祁连山有2,000万亩森林，河西走廊的800万亩土地，就靠祁连山的雪水灌溉。相反，我国黄河中游地区，由于历代封建割据战争和滥肆垦荒，森林惨遭破坏，带来了严重水土流失和水旱灾害。黄河河水每立方米含砂量30多公斤，汛期高达70多公斤，为世界含砂量最多的河流。黄河每年经由陕县下泄的泥沙达16亿吨，由于大量泥沙下泄，致使河流淤塞，洪水泛滥。解放前三千多年间，黄河决口1500多次，给下游人民生命财产造成极大损失。需要指出的是，有些地方虽然造了林，但水土流失仍然严重。原因何在？主要是这些地方搂掉枯枝落叶十分严重，使林内不能形成枯枝落叶层，从而影响了森林的保水保土能力。

（2）调节气候，防风固沙

森林能调节小气候。树木的枝叶能阻拦太阳辐射，而树冠接受的太阳热能又因水分蒸发和蒸腾作用消耗大部分，从而使白天和夏天的林中温度低于无林地，相反，夜间和冬天，则由于林冠遮蔽，林中的热量不易散发，使林中的温度高于无林地。所以林区内的气温呈现出昼低夜高、冬暖夏凉的特点。据考察，黑龙江省伊春地区红松林内夏季气温比林外平均低 3°C ，而冬季林内温度又比林外高出 $2.3^{\circ}\text{C} \sim 2.5^{\circ}\text{C}$ 。

森林能提高空气湿度。在森林地区，地表蒸发量虽减少，但因有树冠和树叶的蒸发作用和蒸腾作用，使树木象抽水机一样，把土壤中的水分吸上来，喷洒到空中，同时又由于蒸发吸收大量的热，温度相应降低，湿度增加，这样水蒸气就容易凝云致雨。观测证明：有林地比无林地降水量多17%—26%。我省东北东部多林，西部少林或无林，因此，东部地区的年降水量为800—1000毫米，西部地区为500毫米，东部超过西部一倍左右。

森林有防风固沙的重要功能。森林起着削减风速、固定流沙的重要作用，把它比作自然界的绿色屏障是毫不夸张的。当风前进时，风被树木所阻，使风速变慢，风力减弱，又因树木有庞大的根系可以固定住流沙，防止其蔓延而埋没农田。在严重干旱风沙灾害地区，营造护田林带或护田林网，特别是在风沙前沿种防蚀阻沙林带，是改善农田局部环境的有效措施。例如，陕西榆林地区，在二百年前，还是林茂草丰区，由于清朝乾隆年间毁林滥垦，到解放前，榆林关外30公里成为沙漠，风沙入城，迫使榆林县三次南迁，每年沙吞农田2万亩，给农业生产及人民生命财产造成了极大损失。解放后，榆林地区造林700万亩，森林覆盖率由原来的9%上升到11.5%，从沙漠中夺回农田35万亩，恢复牧场100万亩，取得了防风固沙的显著效果。它充分说明了森林与农业的紧密关系，是保障农业高产稳产的重要措施。

3、森林发挥的社会效益

森林不仅发挥着经济效益、生态效益，而且还发挥着巨大的社会效益。主要表现在：

(1) 森林是吸碳放氧的“绿色工厂”。若空气中含

0.2%的二氧化碳，就能使人患病，而一公顷的阔叶林每天约吸收二氧化碳一吨，放出氧气730公斤。城市每人有10平方米的林木面积，就可以消耗掉因呼吸排出的二氧化碳和提供需要的氧气。空气中二氧化碳增加，会导致气温上升，引起气候变化，这对人类的经济生活、尤其是对农业将产生严重后果。

(2) 森林是一座很好的“除尘器”。据测定，一平方米树木的叶面，可吸附四克粉尘，一公顷森林叶面可吸附粉尘68吨。

(3) 森林是一种“消毒器”。经研究证明，树木生长的嫩叶散发出具有杀菌作用的有机物质。有人试验，切开树木的新鲜叶片，注进结核杆菌、大肠杆菌中，几分钟内就能将菌杀死。可见，树木分泌出来的大量抗菌素，能消灭许多有害的病原体，可以防止许多传染病，有益于人民健康。

(4) 森林还是吸收噪声的一种“消声器”。据测定，4米宽的绿篱，可降低噪声6分贝，绿化的街道比不绿化的街道噪声低8至10分贝。此外，森林在美化环境、焕发精神，增强人们的身心健康方面发挥着巨大的作用。实践已证明，居住在乡村的要比居住在城市的居民平均寿命高五年，长寿老人大多生活在林区。

综上所述，森林在经济、生态和社会三个方面发挥着巨大的效益。据测定，一个国家的森林面积如果能占国土总面积的30%以上，而且是分布均匀的，就会充分发挥这三方面的作用。从森林发挥的效益看，依法去保护森林、利用森林和管理森林，是完全必要的。

此外，我国森林面积太少，木材奇缺，一些地方乱砍滥

伐林木现象严重，也是我国制定森林法规的另一个重要的客观因素。

（二）主观因素有以下两个方面：

1、随着科学技术的进步，人们对森林重要性的认识进一步提高

由于科学技术的进步，人们逐渐认识到森林发挥的巨大效益以及木材的用途的广泛性，必须加快发展林业，为四化建设提供大量优质木材，并为人们生产生活提供良好的生态环境。认识到振兴林业，它不仅为物质文明建设所必需，而且也是精神文明建设的重要标志。这一认识是推动森林立法的重要主观因素。

2、破坏森林的恶果，教训了人们

人类的愚昧，已成为森林的大敌。在历史上，人类每前进一步，都造成森林的后退。在我国中原地区，已看不到森林的踪迹，并且消退到兴安岭、天山，直到西双版纳。由于森林被破坏，而造成的恶果，举不胜举。例如，我国海南岛开始种橡胶时，因没有考虑到台风的影响，只顾砍去森林种橡胶，结果受台风影响，橡胶生长很差，发育不良。同时由于破坏了大面积的森林，到了旱季，五指山下的五条河流和水塘出现于涸和断流现象，使当地土地干旱和人民用水困难，极大地影响了农业生产。恩格斯说过：“不要过于得意我们对自然的胜利。对于我们每一次胜利，自然界都报复了我们”我国对森林效益的认识晚于林业发达国家，随着科学技术的发展，在漫长的历史过程中，我们受到了森林被破坏的诸多惨痛教训，并从破坏和简单利用发展到保护森林，合理利用森林进而以立法的形式来恢复和发展森林。这一点，也是

我们森林立法的一个重要主观因素。

二、森林立法的目的和任务

《中华人民共和国森林法》第一条规定：“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。”这就是森林立法的目的。根据这一立法目的，森林法的任务是：

（一）依法建立护林组织，配备护林人员，开展护林工作，制止一切破坏森林的不法行为。

（二）依法惩罚盗伐森林及乱砍滥伐树木的一切犯罪分子，维护林业建设的正常秩序。

（三）依法要求公民进行义务植树活动，按法律规定完成植树任务，绿化祖国大地河山，为实现森林覆盖率30%而奋斗。

（四）依法保护林木的生产者和经营者的所有权和使用权不受侵害，保护其合法权益，调动其积极性，为振兴林业贡献力量。

第二节 森林法的调整对象、 概念及适用范围

为弄清什么是森林法，就要先弄清什么是森林。究竟什么叫森林呢？森林不是简单的树木集体。森林是一个以乔木为主体的森林植物与环境的统一体。具体地说：

（一）森林应以乔木为主体，而且具有一定面积和密度

的植物群落。在这个群落中植物之间彼此相互影响，结成一个相互作用的整体，其中树木具有木材的特性。

(二) 森林受环境的制约，环境条件影响着它的发生发展，而森林又在一定程度上影响着周围的环境，从而形成独特的森林环境。也就是说，只有当共同生长的树木达到一定的面积和密度时，森林植物之间，森林植物与环境之间表现出一定的属性，才能把这些大量的树木和其它共同生长的植物称为森林。

(三) 森林是有一定标准的。世界各国规定郁闭度在0.2以上，我国规定郁闭度在0.3以上，有一定面积的乔灌木。

我们是从法律角度说森林，法律对森林又是怎样规定的？根据《中华人民共和国森林法实施细则》第二条第二款规定：“森林，包括竹林。林木，包括树木、竹子。林地，包括郁闭度零点三以上的乔木林地、疏林地、灌木林地、采伐迹地，火烧迹地，苗圃地和国家规定的宜林地”。

还应该指出一点，森林和森林资源不是一个概念。根据《中华人民共和国森林法实施细则》第二条第一款规定：“森林资源，包括林地以及林区内野生的植物和动物。”

一、森林法的调整对象和概念

我们已经知道了什么是森林以及什么是森林资源。我们再来研究森林法的调整对象是什么？我们知道，法律是调整社会关系的。一定的法律调整一定的社会关系，而社会关系分各种各类，经济关系是社会关系中一种重要关系。经济关系较为复杂，有各种不同的具体经济关系，如工业经济关系、农业经济关系、林业经济关系，等等。笼统地说，森林法是

调整林业经济关系的。具体说，森林法的调整对象是因造林、营林、采伐、抚育、养护、更新、销售、储运、加工、利用等林业生产活动中所产生的社会关系，即林业经济关系。

林业经济关系，一经法律调整，就成为林业经济法律关系，那么，在林业经济法律关系的范围之内，有哪些主体在进行活动呢？就是说，谁在进行活动，谁是这些关系的参加者。这些关系的参加者有国家行政机关、企业单位、事业单位以及其它社会组织和公民。

那么，什么是森林法呢？森林法，简单地说，就是由国家制定的关于森林的法律。它是调整我国林业经济领域中产生的各种关系的法律规范的总称。它不仅是由国家制定的，并且是用国家强制力保证其实施的。

至于党和政府制定的林业建设政策或林业经营管理方面的文件，还不能说是森林法。但法律和政策是有密切关系的，可二者又是两个不同的概念，不能混为一谈。事实上，林业政策是森林法的灵魂，森林法是根据林业政策制定的，在执行森林法中也要受林业政策的指导。反过来说，林业政策又不能违背森林法，森林法是林业政策的定型化、条文化、是实现林业政策的重要工具。

我国受法律虚无主义的影响，“文化大革命”以前，存在着只重视政策，而忽视法律的不正常现象，似乎有了政策就可以不要法律，把政策和法律对立起来，或等同起来，视政策为法律。事实上，在贯彻政策中，法律起着一个重要角色的作用，法律能把政策变为公民必须遵守的行为规则，并用国家强制力保证其实施，只有政策而没有法律是不行的。

当然，也不是所有林业政策都要用法律形式把它固定下来，它在林业经济领域内，各发挥自己的作用。因此，我们既要学习贯彻林业政策，又要学习贯彻森林法。

二、森林法的适用范围

《中华人民共和国森林法》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、培养种植、经营管理活动，都必须遵守本法”。根据这一规定，我们从以下三个方面来分析它的适用范围：

（一）森林法的时间效力

时间效力，森林法第四十二条有明确规定：“本法自1985年1月1日起实施。”这就是它的生效时间。至于失效时间，该法没有规定。根据我国法律失效的原则，当我国立法机关没有宣布其失效或者没有制定颁布新法来代替它之前一直有效。

（二）森林法的空间效力

空间效力，即森林法规定的“在中华人民共和国领域内”，它包括我国的领陆、领水和领空。凡是在这个领域内发生的林业经济关系，无论是中国法人、公民或外国法人或人，都必须遵守我国森林法，都发生法律效力。

（三）森林法对人的效力

对人的效力问题，即森林法对所规定的在我国领域内，从事森林的采伐利用、培育种植、经营管理活动的人都发生法律效力。同样，无论是中国法人或公民，也不论是外国法人或外国人，都必须遵守森林法。

第三节 森林资源的权属和 林业主管机构

森林资源的权属和林业主管机构是林业立法中一个重要问题。林木无主和管理机构不健全，必然是破坏无人管。为发展林业事业，必须明确、稳定森林资源的权属和建立健全林业主管机构。

一、森林资源的权属问题

(一) 我国民法上的所有权理论

关于所有权，《民法通则》第七十一条给所有权下了这样一个定义：“所有权指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”根据这一定义，我们把占有、使用、收益和处分作一分析：

1、什么叫占有？占有就是实际控制。例如茶杯是我的，我在掌握它，这就叫占有。占有又分为两类：

第一类是所有人的占有，即所有人自己控制着，这当然是合法的占有。

第二类是非所有人占有，即非所有人实际控制。例如某甲将自己的房屋出租给乙，乙就占有这间屋房，所有人并未有控制这间房屋，而房屋是由非所有人实际控制着，这就是非所有人的占有，这种占有是合法的。另有一种占有是非法的，即非法占有。例如某人的手表被人偷去了，小偷在实际控制着这块手表，这也是非所有人的占有。由此可见，非所有人占有分为合法占有和非法占有两种。但其后果是不同

的，合法占有受法律保护，而非法占有要受到法律制裁。

2、什么叫使用？使用就是按财产的性能加以利用。例如我用茶杯来喝水，就是对茶杯的使用。

3、什么是收益？收益就是所有人把自己的东西让别人用，并收取一定费用。例如在土地上挖池塘养鱼，把鱼卖给别人，收取价款，归所有人自己。

4、什么是处分？这里的处分是法律用语，不同于什么纪律处分等。而是决定财产的法律命运。如卖掉，或出租，或自己用，都是对财产的处分。通俗地说，处分就是处理和处置。

严格地说，完整的所有权内容包括上述四种权能。但所有权与其权能分离的现象在社会经济生活中屡见不鲜。所有权与其权能的分离，究其原因，有下列三种：

（1）所有人自愿的分离。如根据双方订立的合同，财产所有人自愿将房屋出租或出借给他人。在租借过程中，所有人将使用权暂时转借给他人。

（2）法律规定的分离。如国营企业的国家财产经营权，土地联产承包中的土地使用权等。

（3）强制的分离。如扣押财产，在扣押期间，财产所有人暂时失去了占有、使用乃至处分的权利，但他仍是所有人。

通过上面对民法中的所有权理论的简单叙述，将有助于我们深入理解森林资源的所有权。

（二）森林资源的权属问题

森林资源的权属，就是指林地以及林区内野生的植物和动物的所有权问题。

我国宪法第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草