



林政管理

LINZHENG GUANLI

刘德钦 编



上海交通大学出版社

林 政 管 理

刘德钦 编

上海交通大学出版社

内 容 提 要

林政管理是针对林业经营过程中所涉及的管理问题,依照林业相关政策法规,对林业相关产业实施的业务管理。其核心内容包括“六管理一执法”,即林业经营管理、林权管理、森林资源管理、野生动植物保护和自然保护区管理、林木采伐管理、木材流通管理和林业行政执法。

本书可作为林业院校相关专业教材,也可供有关专业人士参考。

图书在版编目(CIP)数据

林政管理 / 刘德钦编. —上海: 上海交通大学出版社,
2007

ISBN 978-7-313-04652-9

I. 林... II. 刘... III. 林业-行政管理-中国-高等学校;技术学校-教材 IV.F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 156081 号

林 政 管 理

刘德钦 编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 韩建民

太仓市印刷厂有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 13.5 字数: 327 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—3 050

ISBN 978-7-313-04652-9/F·665 定价: 23.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

林业的发展离不开管理,管理的核心在于透彻理解国家的方针政策,应用科学的管理理论和方法指导实践。《林政管理》就是基于这一思想构建的一本集政策性、依法性和专业性于一体的教材。

林政管理作为一门学科,是于1986年在福建农林科技大学张建国教授的倡导下设立的。从那以后,各林业院校都从自己的角度开设该课程,但课程名字有所不同,有的叫林政学,有的叫林政管理,有的叫林政法规。学科设立20多年来,在全国还未成为主干课程,更没有相关专业学会来为这一学科支撑,林政管理仍然是一门薄弱学科。相对而言,西方国家对林政管理不仅开展得较早,而且很受重视。日本学者盒谷勉、小关隆棋等人认为林政管理是研究林业政策的学问;美国学者P. F. Graves认为林政管理应包括林业政策与管理,阐述一国林业的施政和讨论管理的效能,评价有关林业制度的得失等;我国学者刘平康认为,林政管理是以林业法规为准绳,以林业政策为引导,以科学的管理方法为手段,以期达到林业经营目的的科学。刘平康的这一观点得到国内同行的认同,本教材也按照这一结构来构建。具体内容包括“六管理一执法”,即林业经营管理、林权管理、森林资源管理、野生动植物保护和自然保护区管理、林木采伐管理、木材流通管理和林业行政执法。

由于林政管理的学科建设时间不长,研究者们多数仅从一个角度进行分析论证,国内完整介绍本学科参考书目非常有限,这给系统研究和教学工作带来较大的难度。为此,在经过多年教学,与相关同仁讨论以及参阅大量资料的基础上,编者产生了编写出版《林政管理》的冲动,旨在为学习林政管理以及有关专业人士提供参考资料,使其在行政决策、行使职权或从事林业生产经营活动中,有所遵循,依法行事,减少失误,不断提高林政管理水平。希望通过本书的出版,使林政管理这门学科在教学和实践中不断得到完善,为该学科的发展壮大提供一定的有益帮助。

本书在编写过程中,力图正确反映林业改革的新成就、新经验和提出的新问题,但限于作者的水平,在内容上存在的缺点和错误还望读者提出批评意见。

本书的完成,得到了社会各界力量的支持和帮助。这里,需要特别感谢的是本人在阅读参考资料时采用了彭有贵、蔡苍浩、张蕾、王宏祥等人的文献,是各位的文献使我的文稿成型,并为教材的完整性提供了丰富的内涵,在此对各位所做的工作表示衷心的感谢。另外,在编辑的过程中,黄波涛、卿海丽以及赵松浩等同学对书中的文字进行了校对,在此表示诚挚的谢意。

目 录

0 绪论	1
1 林政管理发展状况	5
1.1 中国林政管理的发展历史	5
1.2 中国林政管理工作机构	15
1.3 世界各国林政管理体制	21
2 林业政策与林业法规	26
2.1 林业政策	26
2.2 林业法规	33
2.3 林业政策与林业法规的关系	37
2.4 我国重要的林业法律法规	39
3 森林经营管理	46
3.1 世界林业的主要经营类型	46
3.2 我国林业建设的基本方针	47
3.3 林业长远规划与森林经营方案	50
3.4 森林资源调查(清查)	53
3.5 森林资源档案管理	55
3.6 森林、林木、林地的依法转让	59
4 林权管理	62
4.1 林权管理概述	62
4.2 林权的确认	65
4.3 林权的保护	67
5 森林资源保护管理	80
5.1 植树造林管理	80
5.2 森林防火管理	84
5.3 森林病虫害防治与森林植物检疫	92
5.4 人为破坏森林资源行为的管理	95

6 野生动植物保护管理与自然保护区管理	97
6.1 野生动植物保护管理概述.....	97
6.2 野生动物资源管理.....	99
6.3 野生植物资源管理	111
6.4 自然保护区管理	114
7 林木采伐管理	120
7.1 限额采伐制度	120
7.2 我国采伐限额政策评价	123
7.3 凭证采伐管理	126
7.4 森林成熟及采伐作业管理	129
7.5 采伐后更新造林管理	138
8 木材流通管理	144
8.1 木材经营加工单位的管理	144
8.2 木材运输管理	145
8.3 木材市场管理	150
9 林业行政执法	153
9.1 林业行政执法	153
9.2 林业行政处罚	155
9.3 林业行政复议	162
9.4 林业行政诉讼	170
附录一 中华人民共和国森林法	183
附录二 中华人民共和国森林法实施条例	189
附录三 中共中央国务院关于加快林业发展的决定	196
附录四 中华人民共和国野生动物保护法	203
参考文献	207

0 绪 论

1. 什么是管理

“管理是任务，管理是纪律，但管理也是人”，这是当今美国著名管理大师彼德·杜拉克的一句名言。当我们循着伟人走过的足迹探索着著名企业的成功奥秘时，会时时刻刻感受到管理的巨大魅力，为杰出管理所显示出的惊人力量所折服。管理，就像一双无形的手左右着我们每一个人的生活。

那么，什么是管理呢？从中文辞源分析，“管理”两字在古代是分而言之的。“管”字原意为钥匙，《周礼》有“司门掌授管键，以启闭国门”的记载，《左传·僖公三十二年》亦载：“郑人使我掌其北门之管。”后来其义延伸为对人、财、物的制约与执掌。“理”字原意为治玉，《韩非子·和氏》曰：“王乃使玉人理其璞。”《说文》解释曰：“治玉治民为理。”后来其义引申为整治、治平等。在古汉语的词汇中，管理是根据事物原有的规律进行治理、整治的活动。

“管理”作为一个科学概念，其涵义是什么呢？对此，管理学家们有许多不同的看法。如行为科学管理学派认为“管理就是对人的管理”，是个人与群体共同活动，以达成组织的目标；决策学派认为“管理就是决策”，是确定目标和实现目标的措施和方法；科学管理学派认为“管理就是效率”，是为了达到同一目标而协调集体所作的努力；英国学者大卫·李林索认为：“管理并不是真实的存在。管理是一个抽象的概念。……管理是最宏大、最必要、最容易理解，同时也是人类生活中最微妙的活动。”综合众家之精髓，将管理作如下定义：

管理是管理者运用计划、组织、领导、控制等管理职能来配置和使用资源，以实现组织目标的活动。

理解和掌握这一定义的核心要点有：

① 计划、组织、领导、控制是管理的四大基本职能。

② 管理的对象是组织所拥有的资源，包括人、财、物、知识、信息、时间等有形和无形资源，其中人是管理的最主要对象，知识管理是知识经济时代管理的核心，时间（速度）管理是最特殊的管理。

③ 管理要解决的基本矛盾是有限的资源与相互竞争的多目标之间的矛盾。

④ 管理的目的是为了实现组织目标，它是一个有意识、有目的的行为过程。简单地说，管理就是管了要有人理，即指让人做事并取得成果，否则就不是管理。

2. 林政管理的内涵

林政管理一词中,“林”指林业行业,“政”指政权和法制。概括地说,林政管理是指国家权力机构与业务部门依靠政权的力量,应用管理学的原理和方法对林业实行的一种业务管理。林政管理是国家行政管理的一个组成部分,属行政管理学范畴。

林政管理根据管理范围的不同,有广义和狭义之分。广义的林政管理,泛指含林业立法在内的国家对林业管理的全过程;狭义的林政管理,指各级林业行政主管部门依照国家的政策和法律,代表政府对森林资源的培育、保护、采伐、运输和销售等主要经营活动,实行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等职能活动。

林政管理是统治阶级对林业领域所实行的统治和专政,实际操作中它带有一定的强制性。违反林业法规,是要受到惩罚的。另外,林政管理工作具有连续性、广泛性和政策性强的特点,是一项艰苦细致的、具有历史性的长期任务。工作中需要加强对森林法及有关林业法规进行宣传、贯彻、实施并进行监督;进一步稳定林业经济秩序;落实国家对森林资源以及全林区社会的各项管理措施,加快森林的培育进程和实现永续利用的目标。

3. 林政管理的研究对象

林政管理是研究林业行政管理过程中一切活动规律的科学,它兼有林业政策与法规和林业管理的双重内容,以林业政策与法规为基础,着重研究各级林业主管部门依照国家的政策和法律,对林业经济活动诸如森林资源的保护、培育、采伐、运输和销售等主要经营环节,实行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等职能的活动规律,主要内容包括林政管理机构,林政管理行为,林业政策与立法,森林资源产权,森林资源的经营、保护、管理,林区野生动植物保护,森林灾害管理,自然保护区管理,森林资源的损失赔偿等。

林政管理是介于管理学和组织行为学之间的一门边缘学科,它以林业产业为研究对象,对林业生产、经营的一系列活动进行宏观调控和组织管理,是一门横跨社会科学、自然科学的新兴学科,需要吸收哲学、经济学、行政学、法律学、社会学、政治学、管理学、森林学、生态学、环境学、心理学等学科的营养,以之指导林业相关活动的独立的学科体系。

4. 林政管理研究的意义

(1) 林政管理是林业管理的核心

远古时代,人口稀少,地球表面除水面、沙漠、寒原之外到处郁郁苍苍,尽为森林所覆盖。此时的森林,取之不尽,用之不竭。随着人口的增长,人们毁林开荒,大面积砍伐森林取得生活资料,天然林的破坏逐渐蔓延。18世纪产业革命以后,森林资源消耗更多更快;20世纪中叶,世界性的水土流失、气候环境恶化问题被提到人类生存危机的高度,加强林政管理为人类所认识。因为林政管理是贯穿林业技术、经济原则、法律规范、行政措施之间的集技术和管理于一体的综合性科学,它在林业管理中的地位集中表现在以下几方面:

- ① 宣传党的林业政策,宣传林业管理法规,为广大林业工作者提供法律依据。
- ② 阐述发展林业的经济原则,探讨先进适用林业生产技术所需要的政策与法制环境条件,以期实现森林经营的最佳效益。
- ③ 研究林政管理的内容、方法和措施,对保护、培育、利用森林资源提供科学的决策依据。

④ 阐明林业政策、法规的科学基础,为执法创造条件。

⑤ 探索建立林政管理学科体系,并提高林业政策与林业行政研究的学术水平,拓宽林业科学的新领域。

(2) 林政管理有助于提高工作效能和工作效率

管理活动是人类社会实践活动的一种,它又是人类一切有组织的协作活动所不可缺少的,是一切社会生产所必需的。个体的自我活动离不开管理,群众或组织的活动更离不开管理。马克思曾经形象地说明管理在社会活动中的地位与作用:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动……不同于这一总体的独立器官的运动……所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”

正像乐队离开了指挥就会杂乱无章一样,企业或组织离开了管理就会陷入瘫痪。林政管理学不仅为企业和组织的领导提供了指挥与决策的科学方法;也指出了充分利用各种潜在资源的有效途径。例如,一个企业或组织必须清醒地意识到自己的使命、目标和战略;必须吸引和罗致各种类型的人才,有效地调动每一位员工的积极性;必须为员工创造和谐、美好的工作环境,从而提高工作效率;必须有强烈的时间观念,在有限的单位时间内创造更多的物质财富和精神财富;必须有一流的情报系统,使自己在信息化社会里立于不败之地。这些都离不开管理学的指导。企业和组织的活力在于管理,管理出效率,管理出效益,这是企业成功的秘诀所在。

管理本身并不是目的,它只是实现目的的手段。“管理工作中第一永恒之事是使人的力量有效发挥以及人的弱点不影响工作”,杜拉克指出:“每一次管理的成功都是管理者的成功。每一次失败都是管理者的失败。进行管理的是人,而不是武力或事实。管理者的眼光、奉献精神 and 诚实决定了是否管理恰当或管理不善。”美国管理学家詹姆·L·里格斯有句名言:“企业的声望是它们不同的管理哲学的表现,它们的成功是由于它们的哲学变成了现实。”这对于林政管理学也是适用的。大量材料表明,如果一个企业或组织忽视管理的作用,即使它的人才素质再好、技术水平再高,企业或组织的机器也难以高效地运转,从而必然导致失败。

5. 林政管理学的研究方法

研究林政管理,必须以马克思主义为指导,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的认识论和方法论。只有运用马克思主义的立场、观点和方法,结合林业特点去分析研究我国林业建设中的矛盾和问题,才能从复杂的现象中找出事物的本质联系,揭示其发展规律,并运用这种规律性的认识,制定政策、措施和办法,以指导林业生产的发展。

为了使林政管理的研究和应用做到全面地按客观规律办事,除遵循上述原理和原则外,还需要采用一系列的科学方法。

(1) 案例研究法

案例研究法是指研究者通过查阅记录、访谈、发调查表和观察等方式搜集关于某个特定的人或群体的详尽资料,然后进行分析的研究方法。案例研究方法特别适用于在新环境中发现问题。为了使案例研究卓有成效,必须做到:第一,研究者对新事物要有敏锐的觉察力;第二,搜集的资料要详尽,要有驾驭众多资料的能力。

案例研究有助于发现新问题,但不适合探究变量间的因果关系,而且它有一个较大的缺陷

就是外部效度较低,案例研究的结果很难外推。

(2) 比较研究法

林政管理研究的目的,在于探索出比较符合客观规律的最佳的林业管理模式或方案,谋求最佳的经济效益、生态效益和社会效益。“最佳”是一个相对的概念。人们的主观认识只能相对地符合客观实际和客观规律,绝对符合是不可能的。因此,“最佳”只能是比较而言,只能在比较研究中才能判定。要同时提出几种可供选择的模式或方案,通过不同意见的争论和答辩,通过充分的典型试验,对各种模式或方案的优劣利弊进行比较鉴别,然后再做出取长补短、择善而从的审慎决策,力争决策达到“最佳”程度。这种方法,不论在宏观或微观管理中,都被广泛采用。

(3) 动态研究法

事物是不断发展变化的。人们的认识要近似地反映客观实际,也要经历一个过程。因此,林政管理的研究,需要把静态研究和动态研究结合起来,尤其要注重动态研究,从社会发展的形态中把握可行性。任何林业管理决策方案的设计、试验和实施,都需要经过反馈式调节的过程,这样才能逐步地接近实际,趋于完善。

(4) 定性定量研究法

在林政管理工作中,定性与定量研究是必不可少的方法。任何管理问题,都有质和量的两种规定性。质和量的统一是“度”,超过了一定的“度”,问题的性质就起变化,就会走向反面。因此,在林业管理研究的过程中,必须对每个林业问题进行细致的定性和定量分析,把它的质和量两个方面都弄清楚、搞准确。

思考题

1. 什么是管理?管理的核心内容是什么?
2. 简述林政管理的内涵及研究林政管理的意义。

1 林政管理发展状况

1.1 中国林政管理的发展历史

1.1.1 古代的林政

1.1.1.1 林政管理的产生

中国原来是一个多林国家,森林资源十分丰富。远古时代,在辽阔的国土上几乎到处都覆盖着茂密的森林,成为人类祖先居住、取食、劳动、御敌的主要场所。随着人类活动增强,农业生产的发展和城市的兴起,森林逐渐遭到破坏,森林面积逐渐减少。其原因主要有以下几方面:

1. 毁林垦牧

人口的迅速增加和农业生产的发展,急需扩大耕地;另外木料、燃料需要量剧增。于是,毁林开荒、樵采、放牧普遍发生,加快了毁林进程。不少朝代提倡放火烧林垦种,称为火田、火耕、火种、火垦,烧毁了无数的森林。

2. 战争毁林

中国古代战争频繁。交战双方为了劈山通道而大量砍伐森林。不仅如此,为了打击敌方,烧毁、砍光敌方的隐身之处而常常大肆砍毁森林。

3. 统治阶级大兴土木

历代以帝王将相为代表的封建统治阶级穷奢极欲,大兴土木,修建宫殿、陵寝、园林、坛庙,使森林遭到重大破坏,许多珍贵用材树种受到空前浩劫。

4. 火猎毁林

封建统治阶级有时候为了寻欢作乐,放火烧林以驱逐野兽,行围狩猎,不惜把宝贵的森林资源付之一炬。

1.1.1.2 古代主要林政措施

各朝代统治阶级在其上升时期采取的护林措施主要有以下几方面:

1. 设置机构与官吏管理山林

周代及春秋战国时期,林政已较为完备,设大司徒掌管农林生产;设山虞、林衡管理国有山林;设封人掌团负责植树造林;设司险、职方氏、土方氏管理地方林;设载师、山师、原师掌管民有林。秦代由少府兼管山林政令、木材采伐、植树和山泽税收。汉代设大司农管理农林,设东园主章专管材木(即现代的用材林);平常设大司农丞 13 人,各管 1 州,以劝农桑并教民植树。两晋由度支部主管山林税收。南北朝各国主管林业的官职不同,梁称大匠卿,北齐称大匠,北周称匠师中大夫。管理苑圃的,宋初归尚书殿中曹、梁、陈、北齐属司农领导。隋代设行台省,林业由其食货监、农圃监经管。唐代设工部、虞部、司苑和各监。宋代设工部、虞部和将作监,管理山泽、园林、材木。元代设司竹监掌管竹园,设大司农掌管农桑水利,颁布有关政策。明设司农乡兼管农林。清设上林苑监掌管林业。

2. 制定有关政策、法令

保护森林、发展林业的重要性,历代都有所认识,在政策、法令上也有反映。早在夏代,《逸周书大聚》中记载:“春三月,山林不登斧斤,以成草木之长。”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,不缓于市”的记载,周文王在行军作战中下令“无伐木……”,“苟有动封山者,罪死而不赦”。战国时期,秦国商鞅认为,森林面积必须占全国土地的一定比例。秦汉以后,保护森林的法规逐步完善。在林政管理上,时而松弛开放,时而限禁紧严。北魏孝文帝太和 9 年(公元 485 年)下诏颁布《均田令》,罢山泽之禁,均给天下民田,种植桑、枣、榆。北魏以后的北齐、北周、隋代和唐初都给“永业田”植树,并可能传给子孙后代永远使用。元代从成宗至莫宗 28 年间(公元 1295 至 1323 年),因天下饥荒,各地罢山泽之禁,听民樵采、捕猎。明太祖朱元璋以农桑为立国之大本,令百姓广栽桑、枣、核桃,违者按律治罪,毁坏林木的触犯《明户律》,栽种桑、枣、果树的免征赋税,免费提供耕牛、种苗植树造林。林业管理的好坏,作为官吏考绩之一,有功者擢升,违律者降罚。清代将我国东北的森林视为满族发祥之地而划为禁伐林,使之 200 年来未遭重大破坏。

3. 提倡植树造林

中国古代有提倡植树造林的传统。自周代开始植树,到秦、汉更为流行。如《国语》载有“列树以表道”说明当时已经种植行道树。《汉书·贾山传》记载:秦始皇在全国大修驰道,“道广五十步,三丈而树,厚筑其外,隐以急椎,树以青松”,在广泛栽植行道树上开了先例。秦始皇下令焚书,但种树之书不烧。西汉文帝、景帝多次下诏“劝农种树”,王莽也下令百姓在城里宅旁种树,不种者罚款。隋文帝分配给高级官吏“永业田”,劝种桑、榆、枣。隋炀帝开运河,下诏百姓于河渠两岸植垂柳,栽柳一株者赏绢一匹,群众争植护岸林。《宋史·太祖本》记载:宋太祖“深民种树”夹河两岸广植榆、柳护堤。元世祖忽必烈重视种树,倡导在大路两旁普遍栽植行道树,深受意大利旅行家马可·波罗赞赏。《明史·食货志》

载:洪武二十四年(公元 1391 年)明太祖号令南京臣民在钟山种植桐、棕、漆树,为后人留下了许多植树造林的经验。

1.1.2 近代的林政

1.1.2.1 外国侵略势力对我国森林资源的掠夺

从公元 1840~1949 年的 100 多年间,随着中国沦为半封建半殖民地社会,西方列强对中国森林资源的掠夺和破坏逐渐加剧。西方列强掠夺的对象首先是森林资源极为丰富的东北林区。由于清政府腐败无能,以及此后的北洋政府欺内媚外,导致沙皇俄国和日本帝国主义两股侵略势力先后进入东北林区,在东北大地轮番掠夺。集中表现在以下几方面:

1. 沙俄强行割地,夺走森林

1858 年和 1860 年清政府先后同沙皇俄国签订了不平等的《中俄璦琿条约》和《中俄北京条约》,沙俄强行割去中国领土 100 多万平方公里,其中森林面积占 1/4。

2. 沙俄垄断东北林业,攫取资源

1879 年,沙俄在抚松修建轻便铁道,大肆掠夺木材运往海参崴。此后,根据《中俄密约》,沙俄于 1896 年和 1898 年强迫清政府订立《合办中东铁路公司合同章程》,达到了“借地修路”的目的。随后,沙俄又强迫中国政府同意许多沙俄的公司在官地树林内自行采伐,并商定“伐木合同”,规定这些公司自采自用有余的木材纳税后可以外卖,因而助长了乱砍滥伐的行为,沿铁路两侧 25~50 公里范围内的森林,仅 20 多年时间即砍伐殆尽。同时,沙俄势力还南侵到鸭绿江流域,掠夺这一带的木材。1901 年沙俄借出兵东北的机会,进入鸭绿江流域,设立大规模制材厂,成立“远东林业公司”,公开抢劫鸭绿江右岸森林,转手渔利。

3. 日本垄断东北林业

1905 年日俄战争后,日本势力侵入东北南部。于 1908 年成立中日“鸭绿江采木公司”,东北南部的森林完全在该公司控制下经营,并垄断东北南部的木材加工业,仅在(今丹东)一地就设制材厂 18 家,产品除供应当地和华北外,还有一部分运往朝鲜和日本。1916 年日本资本家与吉林省签订了《吉、黑两省林矿借款合同》,成立富宁、华森、兴林、黄州等林业公司在敦吉铁路通车后,大量采伐沿线森林。在东北沦为日本殖民地期间,森林资源遭受严重破坏。据统计,十几年中,日本在东北修建一些大铁路和森林铁路,先后掠夺优良木材 19400 万立方米。

1.1.2.2 近代中国的林业政策

中国森林资源由于历代封建统治者,特别是近代帝国主义者的破坏、掠夺,损失巨大,林区面积日益缩小,林木蓄积量越来越少。鸦片战争以后,清光绪帝曾诏谕发展农林事业,兴办农林教育,但收效甚微。北洋政府和国民政府先后建立了一些林业机构,陆续制订了一些林业政策,可是机构动荡不定,政策有名无实,林业发展缓慢。全国主管林业的行政机构,1912 年为实业部农务司和农林部山林司,1913~1928 年为农商部农林司,1928~1930 年为农矿部农务

司、林政司,1930~1940年为实业部林垦署,1940~1949年为农林部林政司,各省林业由建设厅、实业厅林务局或造林场主管;南京、北平、上海、青岛4个直辖市由社会局农林事务所主管;各县林业由建设科、实业科主管。1941~1944年,农林部对各主要林区进行勘察,先后设置秦岭、洮河、岷江、大渡江、青衣江、雅砻江、金沙江、祁连山、小陇山等国有林区管理处,1942~1944年,在各大河流上中游勘察森林,划设保育林区,成立两江水源林管理处,1942~1947年,于甘肃天水,广西惠水(后迁柳州)和广东龙川设立天水、西江、东江水土保持实验区。1912~1920年,设国立林业试验场3处;1929年设中央模范林区委员会,次年改名中央模范林区管理局,下设林场6处;1945年设防沙林场;1941~1943年,设经济林场4处;1929年国民政府在南京中山陵筹建植物园;1941年于重庆歌乐山成立中央林业实验所;1943年在江西庐山设立森林植物园;1946年,分别于北平(今北京)西山、南京郊区和海南岛海口成立华北、华中、华南林业试验所。

第二次国内革命战争时期,中国共产党党创立的革命根据地就把植树造林作为一项重要任务。1932年,中华苏维埃人民委员会第10次常委会通过了《对植树运动的决议》,这是中国红色政权关于林业的第一个专门决议。中央苏区各级政府在决议公布后随即传达贯彻。红都瑞金地方苏维埃根据当地实际情况决定,在1933年造林季节每人植树10棵,绿化附近的荒山荒岭。其他革命根据地也有类似规定。

抗日战争和解放战争时期,随着战争和生产形势的发展,各边区政府陆续颁布有关政策、法令,保护林木,奖励植树造林。晋察冀边区先后制定、颁布了《保护公私林木办法》(1939),《森林保护条例》(1946),《禁山办法》(1939),《荒山荒地荒滩垦殖暂行办法》和《奖励植树造林办法》(1946),晋冀鲁豫边区颁布了《林木保护办法》(1941),华北人民政府于1949年9月颁发了《关于大量采集树籽,开展秋季造林运动和建设苗圃的指示》,冀中、北岳、太行、晋西北等行署也相应地制订颁布了有关类似的林业政策、法令,并收到了效果。西北、华北解放区各地群众性的植树造林运动由小到大,蓬勃开展起来。

东北解放后,人民政府接收了日伪林场、森林铁路、制材厂等,设置林业机构,制定了《东北解放区森林管理暂行条例》和《森林保护暂行条例》,并且规定了有关林权、采伐迹地更新、保安林抚育保护的法令,组织林业工人生产大量枕木、电柱、军用木材,为支援解放战争和经济建设做出了贡献。

1.1.3 新中国的林政建设

新中国成立后,党和国家十分重视林政建设,把林业放在国民经济建设的重要位置,至《森林法》实施时,林政建设大体可分为奠基时期(1949~1957年)、发展时期(1958~1965年)、挫折时期(1966~1976年)、振兴时期(1977~1984年)和法律规范时期(1985~)五个阶段。

1.1.3.1 奠基时期(1949~1957年)

新中国一成立,恢复生产、发展经济成为首要任务。农业、工业和交通运输业需要大量木材,国民经济建设和广大人民的生产生活迫切要求有一个良好的生态环境。然而,面临的严酷现实是:森林资源少,林业基础薄弱。针对这一情况,党和国家制定了关于发展林业的一系列指导方针和基本政策。1949年,《中国人民政治协商会议共同纲领》做了“保护森林,并有计划地发展林业”的政策规定。1950年,第一次全国林业会议确定了“普遍护林,重点造林,合理采

伐和合理利用”的林业建设方针。在“一五”期间,随着林业的发展,这个方针改为“普遍护林护山,大力造林育林,合理采伐利用木材”,为我国林业建设奠定了基础。

1. 普遍护林

新中国成立初期,森林还在遭受种种破坏。主要原因有几方面:经常发生严重的森林火灾;为了开垦农田而砍树、烧林;有些地方通过伐木来增加财政收入;有些木商为贩运木材而大砍森林;破坏分子乘机乱砍盗伐,破坏森林等。因此,中央人民政府林垦部以普遍护林为首要任务。1950年2月全国林业业务会议决定:发动群众,组织群众,普遍护林,防止发生森林火灾,禁止滥伐滥垦森林。实行“护林有奖,毁林者罚”。各大行政区和省、自治区也相继发布护林条例、布告和指示,各地政府组织山区居民订立护林公约,采取必要的护林措施。

2. 从重点造林到大力造林

建国初期,整个国民经济处于恢复阶段,战争尚未结束,国家拨给林业建设的经费不多,加之林业机构薄弱,技术人员缺乏,在短期内无法普遍造林。为此,1950年5月政务院发布《关于全国林业工作的指示》,提出:“在风沙水旱灾害严重的地区,只要有群众基础,具备种苗条件,应选择重点,发动群众,斟酌土壤气候各种情形,有计划地进行造林,并大量采种育苗以备来年造林之用。”1949年2月,华北人民政府设立冀西沙荒造林局(中华人民共和国成立后改由林垦部领导),把改造沙荒、造林防灾列为农业增产的措施之一。1950年春季,河北省人民政府农林厅派出造林工作队宣传“生荒栽树免交公粮”等政策,发动群众造林;同年春季,西北军政委员会农林部规划营造陕北防沙林带。1952年由东北人民政府发布《关于营造东北区西部防护林带的决定》。1952年底,完成冀西、永定河下游防护林营造计划。同时,开始在长江以南大力营造用材林,建立木材生产基地,贯彻“谁种谁有,伙种伙有”的政策,提倡互助合作,鼓励分段包干。

3. 封山育林

封山育林是我国的传统习惯,也是恢复和发展森林的有效办法。1949年12月,林垦部向各地分配了封山育林任务。山东省实行适当划留山地,轮流放牧打柴;定期开山,封禁山地;割草薪柴,不伤幼树;修田种粮,闾山种树的政策,把封山育林同山区群众的切身利益结合起来。河北省实行封而不死,有封有开;分区轮流封禁;封成材树,不封柴草等办法。四川省实行合理规划,轮封轮开;封造结合,封抚结合等办法。西北各省因地制宜地推广封沙育草、封滩育林的方法。

4. 林业合作化

土地改革时期,各地对没收地主的山林实行了不同的分配政策。中南区规定:没收地主的山林,分配给原来经营林木的农民或愿意经营林木的农民,区别山林收益情况,公平合理分配,经济林折抵田地分配,不宜个体经营的山林分给数户合作经营或归一村公有。四川省除将阿坝、甘孜、凉山等地的大面积天然林收归国有外,大部分森林分给农民,使农民护林造林的积极性空前高涨。

1952年,随着农业互助合作运动的开展,林业互助合作也逐步开展起来。最初阶段实行变工互助,之后转为常年互助。1953年,互助组逐步过渡为合作社。农民的山地、林木同耕地、牲畜、农具一样作价入股,但可以保留自留山、自留林、自留村。林业互助合作推动了林业生产的发展。但是,由于不少地方林木入社作价问题没有很好解决,有的没作价,有的作价不合理,侵犯了部分群众的利益,伤害了他们经营林业的积极性。

5. 合理采伐利用森林

新中国成立初期,党和国家制定了合理采伐利用森林的方针。1950年5月政务院发布《关于全国林业工作的指示》指出:公有林(包括国有林)应由中央人民政府林垦部或中央委托的各级林业机构经营采伐,统筹供应公私用材。其他任何机关、部队、学校或企业不得借助任何理由自行采伐。个别地区驻军确因自用燃料无法购得而需樵采时,必须经当地专署以上人民政府或林业主管机关核准,在公有林指定区域内作合理的修枝疏伐,并照缴山价。国有林区采伐利用的突出特点是:重视节约利用木材;改变生产方式,改善作业条件;有计划地开发新林区;以林养林,征收育林费,积累林业发展资金,促进森林更新;在全国范围内实行木材统一调配,加强木材管理,使木材的生产和流通逐步纳入计划轨道。

1.1.3.2 发展时期(1958~1965年)

这个时期的林政建设,经历了“大跃进”、三年经济困难和国民经济调整三个阶段,是在曲折的道路上逐步前进的。

1. 林政建设的新发展

1958年5月,中共八大二次会议通过了《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(修正草案)》,林业建设进入新的发展时期。这一时期林业建设的成就是:发展国营经营林场和国营造林林场;兴办社队林场;试办营林村;开展飞机播种造林;开发建设新林区;发展林业机械化;发展木材综合利用;成立专门机构,发展林业科学研究事业。

2. “大跃进”的影响和林业建设的调整

(1) “大跃进”的影响

1958年“大跃进”和人民公社化在全国展开以后,以高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”为主要标志的“左”倾思潮也波及林业战线,对林政建设的破坏十分严重。从1958年起,全国林木连续4年遭到大规模破坏。林木破坏的原因主要有三个方面:各地大炼钢铁,大办社队食堂,大修水利和大搞工具改革,砍伐大量林木;在木材生产中的高指标、瞎指挥,造成乱砍滥伐,集中过量采伐;困难时期毁林开荒,生产救灾,毁掉不少林木。共产风、一平二调风刮起后,造成树权、林权不清,林木、林地所有权混乱,林政管理波动,不仅严重挫伤了山区人民造林植树、经营山林的积极性,而且增加了国家、集体、个人之间的林权、树权、地权纠纷,带来一系列不良后果,使林权实施过程中出现的一些问题长期得不到解决。

(2) 林业建设方针政策的调整

根据过去几年党和国家领导人对林业工作的意见和林业建设正反两方面的经验,林业部于1964年提出了“以营林为基础,采育结合,造管并举,综合利用,多种经营”的林业建设方

针。同时中共中央于1961年6月发布了《关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定(试行草案)》(简称《林业十八条》),使林木所有单位和所有者的正当权益得到保护,人心逐步稳定。

1.1.3.3 挫折时期(1966~1976年)

1. 林业机构遭到破坏

从1966年下半年起,林业部的正常工作一度陷入瘫痪状态,大批领导干部被迫“靠边站”,大部分科技人员下放到农村基层或被送到“五七”干校劳动锻炼,专业队伍瓦解,新中国建立以来打下的基础被动摇破坏。

2. 方针政策和规章制度被废弃

1964年,中央提出“林业建设要以营林为基础”,“采育必须结合”。为此,林业部颁发了《更新跟上采伐的标准》,林业经营上采育失调的情况有了明显好转。但是,在“文革”中不论国有林区还是集体林区,重采轻育、集中过伐情况严重,使林业建设的方针政策难以贯彻执行。

3. 林木资源损失严重

“文化大革命”期间,不少地方基层护林防火站被解散,大批护林防火专业人员被下放,一些重点林区的防火设施被破坏,林区公、检、法机构被砸烂,许多护林防火规章制度被废除,造成森林火灾连连发生,乱砍滥伐、哄抢山林事件不断出现的严重后果。

4. 林业教育和科研事业遭到摧残

1966年后,所有高、中等林业院校、干部学校、职工学校停止上课与招生。各林业学校相继由城市迁往林区,有的被解散。教职员工被遣散改行。林业科学研究事业也遭到极大破坏。1969年以后,中国林业科学研究所属各科研所均被下放,各省、市、自治区的绝大多数林业科学研究所也被撤销、下放或搬迁,大量科技人员改行转业,使林业科学研究工作陷于停顿状态。

1.1.3.4 振兴时期(1977~1984年)

1976年10月粉碎“四人帮”以后,特别是十一届三中全会以来,党中央、全国人大常委会和国务院十分重视和关注林业,将造林绿化定为基本国策,针对林业建设的拨乱反正和恢复发展作出了一系列重大决策,使林业建设进入一个振兴发展的新阶段。

1. 加强林业法制,稳定山权林权

为了保护森林,制止乱砍滥伐,党和政府采取了一系列措施。

(1) 颁布布告、通知等,制定法律

1979年1月,国务院颁发了《关于保护森林制止乱砍滥伐的布告》;1980年12月,国务院发布了《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》;1982年10月,中共中央、国务院发出了《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》;1979年2月全国人大常委会颁布的《中华人民共和国森林