

“林业工作站职工岗位培训”丛书
国家林业局林业工作站管理总站 主编

林业政策与法规

巴连柱 主编



中国林业出版社

“林业工作站职工岗位培训”丛书

国家林业局林业工作站管理总站 主编

林业政策与法规

巴连柱 主编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

林业政策与法规/巴连柱 主编. —北京:中国林业出版社,2007.9

(林业工作站职工岗位培训丛书)

ISBN 978-7-5038-4967-1

I. 林… II. 巴… III. ①林业政策—中国—技术培训—教材②森林法—中国—技术培训—教材 IV. D922.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 138683 号

中国林业出版社·环境景观与园林园艺图书出版中心

责任编辑:李顺

电话:66176967 66189512

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同7号)

网 址 www.cfph.com.cn

E-mail cfphz@public.bta.net.cn

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 三河市富华印刷包装有限公司

版 次 2007 年 9 月第 1 版

印 次 2007 年 9 月第 1 次

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9.625

字 数 250 千字

印 数 1~18000 册

定 价 14.00 元

4. THEORY OF THE EARTH

出版说明

乡镇林业工作站是最基层的林业管理机构，承担着繁重的林业工作任务，多年来，在林业生产建设中发挥着重要作用。国家林业局十分重视林业工作站机构队伍建设，始终把提高林业工作站人员素质做为一项重要工作来抓，确定了乡镇林业工作站站长岗位为31个关键岗位之一，制定了林业工作站人员岗位规范，下发了培训计划和培训大纲。为做好新时期新形势下林业工作站职工岗位培训工作，满足不断发展的林业形势任务的需要和林业工作站职能转变的需要，不断推动林业工作站岗位培训工作的深入开展，进一步提高林业工作站职工队伍的理论水平，积极推进落实持证上岗制度，促进林业工作站人员有针对性的学习，达到学以致用目的，我们针对《基层林业工作站站长指导性岗位培训计划》中设置的考试课程，依据《基层林业工作站站长指导性岗位培训大纲》，组织编写了“林业工作站职工岗位培训丛书”。

这套丛书包括《林业工作站管理》《林业政策与法规》《森林资源管理》《林木栽培技术》。它是以注重实际应用为主，以阐述理论为辅，是一套内容全面，具有一定前瞻性的学习材料。基层林业工作站职工通过学习这套丛书，会更加有效地掌握林木育种、造林、营林、森林资源管理等专业知识，熟悉国家的有关方针政策 and 法律法规，

更好地履行岗位职责，全面提高林业工作站管理水平，为实现林业又好又快的发展目标，做出更大的贡献。

国家林业局人事教育司对组织编写这套丛书给予了大力支持，各省级林业工作站主管领导和有关专家对编写提纲提出了许多宝贵意见。我们聘请了国家林业局政策法规司、中国林业科学研究院、北京林业大学、东北林业大学、江西省林业工作总站、福建林业职业技术学院的领导、专家和富有实践经验的管理人员参加编写和审阅这套丛书。在此，我们向为这套丛书出版做出努力工作的同志们表示深切的谢意！

由于时间紧，理论水平和实践经验的限制，这套丛书难免存在许多不足，恳请读者批评指正并能将意见和建议反馈给我们，以便今后做进一步修订，使之更加适应林业工作站职工岗位培训的需要。

国家林业局林业工作站管理总站

2007 年 6 月

前 言

《林业政策与法规》是根据国家林业局林业工作站管理总站制定下发的《基层林业工作站站长指导性岗位培训计划》和《基层林业工作站站长指导性岗位培训大纲》要求编写的。

本书根据林业工作站工作的实际需要,从林业工作站职工应知应会和深入学习的角度出发,比较系统地介绍了法的知识、政策与法律法规的关系、林业的基本法律制度以及行政许可、行政执法、行政诉讼和复议等知识。在编写过程中,东北林业大学黄清教授对书稿进行了修改,特此感谢。

国家林业局政策法规司副司长文海忠对书稿进行了审阅,在此对他的辛勤工作表示由衷的感谢。

限于理论本平和实际工作经验的不足,加之时间所限,错误和疏漏之处在所难免,恳请读者提出宝贵意见。

编 者

2007年6月

目 录

出版说明

前 言

第一章 导 论	(1)
第一节 林业政策简述	(1)
一、林业政策的概念与特点	(1)
二、林业政策的制定与实施	(4)
第二节 我国现行林业政策的主要内容	(9)
一、林业在经济社会发展中的重要地位	(9)
二、我国林业的历史性转变	(9)
三、大力推动林业生态建设	(10)
四、新时期我国林业建设的指导思想、基本方针和主要任务	(11)
五、完善林业产权制度	(12)
六、植树造林,绿化祖国,开展全民义务植树	(13)
七、抓好林业重点工程,实现林业跨越式发展	(14)
八、建设比较完备的生态体系和比较发达的产业体系	(15)
九、实行分类经营,提高营林水平	(15)
十、改革林业税费制度,减轻林业负担	(15)
十一、加大政府投入,拓宽资金渠道	(16)
十二、增强科技支撑,加大人才培养	(17)
十三、坚持和扩大对外开放	(17)
第三节 法律基础简述	(17)
一、法与法律规范	(17)
二、法律关系	(28)

三、法的创制和实施	(33)
第四节 林业法律法规简述	(36)
一、林业法律法规的概念与特点	(36)
二、林业法律法规的制定与实施	(37)
第五节 林业政策与林业法律法规的关系	(38)
一、林业政策与林业法规的联系	(39)
二、林业政策与法律法规的区别	(39)
第六节 林业工作站管理办法简述	(41)
一、林业工作站的性质	(41)
二、林业工作站的管理体制	(41)
三、林业工作站的职责	(42)
四、林业工作站建设制度	(43)
五、林业工作站的管理制度	(44)
第二章 森林法概述	(46)
第一节 森林法的范围与原则	(46)
一、森林法的适用范围	(46)
二、森林法的基本原则	(48)
第二节 森林、林木和林地权属法律制度	(50)
一、概念与特征	(50)
二、林权的主体和客体	(50)
三、森林、林木、林地的所有权和使用权的形式	(51)
四、森林、林木、林地权属的确认与权属证书的发放	(53)
五、森林、林木、林地使用权的流转	(55)
六、森林、林木、林地权属争议处理	(57)
七、占用或者征用林地的法律制度	(59)
第三节 森林经营管理的法律规定	(63)
一、林业主管部门及主要职责	(63)
二、森林种类划分	(64)
三、林业长远规划与森林经营方案	(66)

四、资源清查与档案管理	(68)
第四节 森林保护的法律规定	(70)
一、地方各级人民政府保护森林的职责	(70)
二、森林公安机关和武装森林警察部队的职责	(71)
三、森林防火	(72)
四、森林病虫害防治	(75)
五、其他保护森林的法律措施	(78)
第五节 植树造林的法律制度	(79)
一、植树造林规划	(79)
二、植树造林的收益分配	(81)
三、封山育林	(81)
第六节 森林采伐的法律制度	(82)
一、森林采伐限额制度	(82)
二、林木采伐许可证制度	(84)
第七节 木材经营、运输管理的法律制度	(86)
一、木材经营加工管理	(86)
二、木材运输管理	(87)
三、珍贵树木及其制品、衍生物进出口管理	(90)
第八节 违反森林法规的法律责任	(91)
一、违反森林法规的法律责任特点	(91)
二、违反森林法规的主要行为及处罚	(92)
三、森林刑事案件管辖及立案标准	(104)
第三章 野生动植物保护法律制度	(107)
第一节 野生动物保护法概述	(107)
一、野生动物保护法的含义	(107)
二、野生动物保护的法律实施	(110)
三、重视和加强野生动物管理	(115)
四、违反野生动物保护法规的法律责任	(128)
第二节 野生植物保护的法律制度	(138)

4 林业政策与法规

一、野生植物保护条例概述·····	(138)
二、野生植物保护的法律规定·····	(140)
三、野生植物管理的法律规定·····	(143)
四、违反野生植物保护条例的法律责任·····	(146)
第四章 防沙治沙法 ·····	(149)
第一节 防沙治沙法概述 ·····	(149)
一、防沙治沙法的意义·····	(149)
二、防沙治沙工作应当遵循的基本原则·····	(150)
三、防沙治沙的管理体制·····	(151)
四、《防沙治沙法》规定实行任期目标责任考核奖惩制度 ·····	(152)
第二节 防沙治沙的法律措施和管理对策 ·····	(154)
一、防沙治沙规划的意义和编制·····	(154)
二、沙化土地的保护、治理和利用·····	(157)
第三节 土地沙化的预防 ·····	(160)
一、土地沙化监测·····	(160)
二、土地沙化预防制度·····	(162)
三、植被管护制度·····	(163)
第四节 沙化土地的治理 ·····	(164)
一、政府采取的治理措施·····	(164)
二、公益性治沙活动·····	(165)
三、群众性治沙·····	(167)
四、部门单位责任治沙·····	(167)
五、营利性治沙活动·····	(168)
六、保护沙化土地治理者的合法权益·····	(169)
第五节 保护措施 ·····	(170)
一、防沙治沙资金安排·····	(170)
二、从事防沙治沙的单位和个人所享受的政策优惠·····	(172)
三、土地使用权问题·····	(174)

第六节 法律责任	(175)
第五章 相关法律制度	(178)
第一节 土地管理与农村土地承包法律制度	(178)
一、土地管理法概述	(178)
二、农村土地承包法概述	(188)
第二节 林木种子法律制度	(196)
一、种子法概述	(196)
二、违反种子法规的法律责任	(202)
第三节 农业技术推广法	(204)
一、农业技术推广的概念与原则	(204)
二、农业技术推广体系	(206)
三、农业技术推广与应用	(209)
四、农业技术推广保障措施	(211)
第四节 植物新品种保护法律制度	(213)
一、植物新品种保护立法概述	(213)
二、违反植物新品种保护法规的法律责任	(221)
第五节 退耕还林条例	(223)
一、退耕还林立法情况	(223)
二、退耕还林的原则和管理体制	(223)
三、退耕还林的规划和计划	(225)
四、造林、管护与检查验收	(227)
五、主要保障措施	(229)
第六章 行政许可法概述	(231)
第一节 行政许可的概念、特征与原则	(231)
一、行政许可的概念	(231)
二、行政许可的特征	(231)
三、行政许可的原则	(232)
第二节 行政许可的实施	(232)
一、行政许可的实施机关	(232)

二、行政许可的实施程序	(235)
三、听证	(241)
四、变更与延续	(243)
五、行政许可的特别程序	(244)
六、行政许可的费用	(246)
第三节 监督检查	(247)
一、行政机关内部的层级监督	(248)
二、对被许可人的监督	(248)
三、行政许可的撤销与注销	(250)
第四节 法律责任	(252)
一、行政法律责任	(252)
二、刑事法律责任	(253)
第七章 林业行政执法、诉讼和复议	(254)
第一节 林业行政执法	(254)
一、林业行政执法的概念和内容	(254)
二、林业行政处罚的概念、特点与原则	(254)
三、林业行政处罚的种类和形式	(256)
四、实施林业行政处罚的条件	(258)
五、实施林业行政处罚的程序	(259)
第二节 林业行政诉讼	(266)
一、林业行政诉讼的概念、特征与原则	(266)
二、林业行政诉讼的受案范围与管辖	(267)
三、林业行政诉讼参加人	(270)
四、林业行政诉讼程序	(274)
第三节 林业行政复议	(286)
一、林业行政复议的概念、特征与原则	(286)
二、林业行政复议的范围与管辖	(287)
三、林业行政复议程序	(290)
参考文献	(296)

第一章 导 论

第一节 林业政策简述

一、林业政策的概念与特点

(一) 林业政策的概念

1. 政策的概念

政策，是指党和国家为实现一定历史时期的路线、任务而制定的行动指南。政策属于上层建筑的范畴，是一定阶级或阶层利益的集中体现。

政策有国家政策和政党政策之分。执政党的政策往往通过一定的程序和途径成为国家政策。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，工人阶级对国家的领导是通过中国共产党的领导实现的。中国共产党是执政党，是全中国最广大人民利益的忠实代表，是中国特色社会主义事业的领导核心。中国共产党的政策，是以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，根据我国经济社会发展的实际情况和客观规律的要求，在总结人民群众实践经验和借鉴国际社会发展经验教训的基础上，用来指导我国国家事务中各项事业又好又快发展的行动指南。

政策不等同于政策性文件。政策性文件是政策的一种载体，政

策往往通过政策性文件以书面形式记录下来并予以公布。一个政策性文件可能包含几个政策，而一个政策也可能分别在几个不同的政策性文件中予以规定。

2. 林业政策的概念

林业政策是党和国家在一定时期，为保护和合理利用我国森林资源，改善生态环境，发展林业生产，实现林业发展的目标而制定的行动指南。各级人民政府及其林业主管部门依据林业政策来指导、规范和影响林业的发展，解决和处理林业工作中遇到的各种矛盾和问题。

我国林业政策的总目标是：按照科学发展观的要求，保护森林资源，发展林业产业，实现林业可持续发展，发挥森林资源的多种功能，实现生态、经济、社会效益的统一，促进我国林业和生态环境事业又好又快发展，建设完善的林业生态体系、发达的林业产业体系 and 繁荣的生态文化体系。

林业政策一般通过党的组织和国家机关以决定、通知、规定、办法等形式公布。

(二) 林业政策的特点

林业是以森林资源为主要对象，以培育、保护、合理开发利用森林资源为主要目的的公益事业和基础产业。林业政策作为党和国家管理林业经济活动的重要措施，具有鲜明的特点：

1. 连续性与稳定性

政策的连续性和稳定性是政策产生执行效果的前提条件。由于林业生产具有周期长的特点，林业政策需要保持连续性和稳定性。林业政策的稳定，是林业生产经营者能够预见其活动收效的保障，使其能够因地制宜地安排林业生产，充分利用自然力作用中的有利因素，克服不利因素的影响，保证其利益的实现。林业政策只有保持稳定性和连续性，才能充分调动社会各界参与林业建设的积极性，吸引更多的资金、技术和劳动力等生产要素投入到林业，促进

林业的可持续发展。

2. 与农牧业等政策的密切相关性

由于森林资源和森林效益的多样性,使得林业与其他产业有着密切的联系。林业政策必然要与农牧业政策、土地政策、水利政策、环保政策、矿业政策以及工商财税、科技教育等方面的政策有着密切联系。许多林业政策都是由林业主管部门会同其他有关部门共同制定和贯彻实施的。同时,由于森林和宜林荒山荒地分布的广泛性,往往农林交错、林牧混杂,因此,林业政策与农牧业政策的关系更为密切。

3. 地域的差异性

我国幅员辽阔,森林分布地区广阔,各地区自然条件差异大,经济社会发展水平也不平衡,林业政策一定要符合广大林区的客观实际,因地制宜,才能很好地促进各地林业的有效发展。

4. 时代发展的同步性

随着经济社会的不断发展,人们对森林的认识和对森林的需求发生了变化。林业政策的目标也会发生变化,林业政策也要相应地进行修政和完善,适应时代发展的需要。

5. 广泛的群众性

林业生产分布的地域广阔,林业政策应体现广大人民群众的利益,充分调动社会各界人士参与林业建设的积极性。

(三) 林业政策的分类

按照不同的分类标准,可以把林业政策分为不同的类型:

1. 按林业政策的层次划分

根据政策内容的层次,可以把林业政策分为宏观性政策、决策性政策和业务性政策。宏观性政策是对全国或一定区域林业总体发展进行的规定;决策性政策是对林业某个方面的事务做出原则规定;业务性政策是对政策执行的具体措施和程序等做出的规定。

2. 按业务性质划分

根据具体业务的性质，林业政策可分为造林绿化政策、森林资源管理政策、野生动植物保护政策、荒漠化防治政策、林产工业政策、林产品价格政策、林业财税政策等。

3. 按经济过程划分

林业是从林木种子开始到林产品最终消费环节的一个经济过程。根据这个过程的不同阶段，林业政策可分为林业生产政策、流通政策、分配政策、消费政策等。

4. 按制定机关的级别划分

党和国家的各级机关对在其管辖范围内的林业发展都负有指导的责任。由于制定机关的级别不同，林业政策可分为中央林业政策和地方林业政策。

5. 按适用范围划分

按照政策的适用范围，林业政策可分为全国性政策和区域性政策。其中，全国性政策由中央机关制定；区域性政策可由中央制定，但大多数是地方机关制定。

二、林业政策的制定与实施

（一）林业政策的制定

林业政策的制定，是党和国家根据国民经济和社会发展的需要，经过一定的程序，对林业重大问题做出决策的专门活动。它是国家管理林业的一项重要活动，是党和国家指导林业发展的一项重要手段，关系到林业发展战略目标的实现。林业政策的制定，广义上也包括林业政策的修政和废止。

林业政策的制定机关，包括党中央、国务院、国务院林业主管部门和地方各级党委、政府和林业主管部门；全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会、国民经济综合部门也制定一些有关的林业政策。从宏观上，党中央、国务院领导和部署全国林业工作，制