

新时期森林资源 管理探索

肖兴威 主编



中国林业出版社

新时期森林资源管理探索

肖兴威 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期森林资源管理探索/肖兴威主编. —北京: 中国林业出版社, 2007. 11
ISBN 978-7-5038-5115-5

I. 新… II. 肖… III. 森林资源—经济管理—研究—中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 168444 号

出 版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn **电话:** (010) 66184477

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 北京中科印刷有限公司

版 次: 2007 年 11 月第 1 版

印 次: 2007 年 11 月第 1 次

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21

字 数: 511 千字

定 价: 58.00 元

《新时期森林资源管理探索》
编辑委员会

主 编：肖兴威

编 委：王祝雄 苏春雨 徐济德 张松丹 苏祖云 王洪波

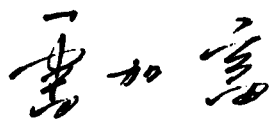
序

森林资源是人类赖以生存的物质基础，是林业可持续发展的根本所在，严格保护、科学经营和合理利用森林资源已成为国际社会共同关注的问题。第六次全国森林资源清查结果表明，我国森林面积已达 1.75 亿公顷，森林覆盖率由 16.55% 上升到 18.21%，活立木蓄积达到 136.18 亿立方米，森林面积、蓄积继续呈现双增长的良好态势。经过多年的实践，我国已初步建立以行政管理为主体，资源监测和监督检查为“两翼”的组织体系，形成以林地林权管理为核心、经营利用管理为重点、动态监测管理为基础、监督检查为手段的森林资源管理业务体系。通过依法加强对森林资源培育、保护、利用全过程进行监督和管理，有力确保了森林资源总量的持续增加和质量的不断提高，在我国现代林业建设中发挥了不可替代的作用。

现代林业是科学发展、以人为本、全面协调可持续发展的林业，是具有较高生产力发展水平，能够最大限度拓展林业多种功能，满足社会多样化需求的林业。建设现代林业，第一要义是发展，主要内容是提升三大功能、建设三大体系、发挥三大效益，目标是以林业的多功能满足社会的多需求，核心是兴林富民，突破口是改革。当前集体林权制度改革正在全国范围内蓬勃展开，这项重大改革是林业认真落实科学发展观的一次生动实践，是农村土地联产承包责任制后中国农村经营制度的又一重大突破，是中国农村又一次具有深远意义的伟大变革。随着改革的不断深入，我国林业日益呈现出经营主体多元化、经营形式多样化的格局，森林资源经营管理也正逐步实现从单一管理模式向分区施策、分类管理模式，从以行政管理为主向服务和监管并重为主，从单纯控制森林资源消耗向促进森林可持续经营的转变。

在新的历史时期，我国森林资源经营管理工作紧紧围绕现代林业建设的总体要求，在创新森林资源经营管理体制和机制，提升经营管理水平，保障集体林权制度改革顺利推进等方面进行了有益的探索。2007 年，国家林业局森林资源管理司在全国森林资源管理系统开展了以“保障集体林权制度改革，

推进现代林业建设”为主题的森林资源管理调研活动。对近年来林业改革和森林资源管理取得的成绩和做法进行了总结，同时也发现了一些亟待解决的问题，提出了一些意见和建议。这些调研成果充分反映了林业改革发展尤其是森林资源经营管理的新形势、新成果，具有实践性、前瞻性、指导性，值得一读，有些问题和建议需要进一步探讨，期望更多的同志一起研究探索。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '俞', '加', and '意'.

2007 年 10 月

前 言

《新时期森林资源管理探索》是在国家林业局森林资源管理司的指导下，为适应新时期我国集体林权制度改革和现代林业建设需要，全国 31 个省（区、市）林业主管部门、4 个森工（林业）集团公司、国家林业局 14 个派驻森林资源监督机构和 4 个直属调查规划设计院，对完善创新森林资源管理工作进行深入调查研究成果。这些调研成果充分反映了近年来各地林业改革和森林资源管理取得的成绩，研究了一些亟需解决的问题，提出了很多具有建设性的意见和建议。我们对这些调研报告进行提炼，综述如下。虽然有些问题和建议还值得进一步商榷，但毕竟会使人受到启发。

一、取得的成绩

（一）集体林权制度改革取得重大的突破。福建、江西、辽宁、浙江等省已基本完成承包到户的主体责任改革任务，正在进行配套改革试点，其中，福建省配套改革的工作思路是稳定林地承包政策，突出林业投融资体制、商品林采伐管理制度、林业经营方式三项改革，完善林业保护、服务、科技、管理、生态、产业六个体系。云南、安徽、河北等省在总结试点经验的基础上，正在全省范围内积极推开明晰产权的主体责任改革工作。天津、山西、内蒙古、吉林、河南、湖北、贵州和重庆等省（区、市）开展了改革试点工作。

（二）森林资源管理的对象、内涵、方式等发生深刻的变化。森林资源管理是以林地、森林、林木管理为核心，采用行政、法律和经济的手段，对森林资源培育、保护、利用全过程进行控制和管理，确保森林资源总量持续增加、质量不断提高、效益显著增强，利用有序。森林资源管理在现代林业建设中具有核心和基础地位，林地的科学管理、森林的可持续经营和森林多效益的发挥确保了林业发展空间，具有不可替代的作用。当前，我国林业日益呈现出经营主体多元化、经营形式多样化的格局，森林资源经营管理也正逐步实现从单一管理模式向分区施策、分类管理模式，从以行政管理为主向充分尊重林业经营者的意愿、落实林木采伐处置权的服务和监管并重为主，从单纯控制森林资源消耗向促进森林可持续经营的转变，建立健全以林地林权管理为核心、资源利用管理为重点、综合监测为基础、监督执法为保障的森林资源管理体系。

（三）森林资源管理基本制度不断完善。完善林地用途管制制度，启动了编制林地保护利用规划工作和征占用林地定额管理编制工作，强化了对建设项目征占用林地审批的现地监督和检查，为实施林地用途管制和林地审批科学管理奠定了基础。完善森林采伐限额和凭证采伐制度，采伐指标分配方法逐步科学，分类管理、分区施策力度加大，保障和促进了森林可持续经营。完善木材凭证运输制度，探索了以“固定检查为主，流动检查为辅”的木材流通巡查机制。浙江省开展了流动巡查，江西省在全国率先开展高速公路木材运输监督检查，并将木材检查站的工作经费全部纳入了财政预算。坚持森林分类经营制度，生态公益补偿得以逐步落实，一些地方探索提高了补偿标准。坚持森林资源调查规

划、监测制度，森林资源调查规划、监测取得了新进展，为林业改革和发展提供支撑和服务。

（四）森林经营管理水平不断提升。全国启动了森林经营方案编制试点工作，组织了100个不同类型的森林经营单位率先开展经营方案编制，为全面编制经营方案提供经验和借鉴。福建等省在林权制度改革后，适时指导森林经营单位编制森林经营方案，通过森林经营方案的科学编制和严格实施，推行小班经营法，引导科学经营、合理利用森林资源，落实经营自主权和采伐处置权。辽宁省确定了112个多林乡、村、场作为现代林业建设—森林可持续经营试验示范点，其中8个单位由省林业厅直抓，优先编制并实施森林经营方案。

（五）依法治林成效显著。一些地方出台了一系列的法规，为依法行政提供了法律依据。全面推行了林业行政审批改革，一些地方的林木采伐许可证、木材运输证、林权证实现了局域联网办理，既规范了管理行为，又提高了工作效率，同时还在加强监督、有效防止腐败和预防职务犯罪等方面发挥了很好的作用。如福建、江西等省采取了伐区采伐资格准入制度，审查、审核通过的伐区在网络上向社会公布。在坚持日常严格执法的同时，坚持开展打击破坏森林资源违法犯罪专项整治行动，始终保持对各种破坏森林资源行为打击的高压态势，保证了林业发展和改革的平稳推进。

（六）地方政府保护森林资源任期目标责任制逐步落实。广东省完成了对“十一五”期间各地保护发展森林资源目标责任制的考核，通报了考核结果。广西壮族自治区对2005年森林资源消长目标责任制进行了考核。内蒙古自治区签订林业建设目标管理责任状，将森林采伐限额执行情况作为重要指标，实行一票否决。江西省2006年安排了2000万元资金，兑现了对2005年以来生态保护较好的崇义、靖安、井冈山等10个县（市、区）的奖励。

（七）森林资源监督作用日益显现。国家林业局各派驻森林资源监督机构对《森林法》、《森林法实施条例》等林业法律法规和林业方针政策的贯彻执行，发挥了重要的监督保障作用。对驻在地区、单位森林资源和林政管理水平的不断提高，发挥了积极的指导和推动作用。对破坏森林资源的违法犯罪活动及林政案件的查办督办，发挥了有力的震慑和督促作用。对派出机关和上级监督机构工作决策和指导工作，发挥了及时提供情况和信息反馈作用。对贯彻执行国家林业方针政策、法律法规和上级的工作部署，发挥了有效的宣传教育作用。

二、反映的新情况、新问题

（一）集体林权制度改革方面。个别地方林权管理基础薄弱，资源家底不清，区划界定工作粗放，宜林地权属不清，给确权发证带来一定的难度。对划入公益林区、天保工程区、自然保护区、森林公园、风景名胜区的集体林，群众希望纳入林改；一些林权所有者因生态补偿标准低或没有落实补偿，采伐经营受到限制，在生态公益林管护中得不到实惠，要求退出公益林和调整缩小公益林范围。个别地方集体林权制度改革的程序不规范，没有召开村民代表大会进行公开招投标，或个别林农虽然按公开程序取得了经营资格，但缺乏公证手续，给确权工作带来一定的困难。集体林权改革工作开展不平衡，林权所有者对森林资源依赖性比较强的地区，林改的积极性高。林农在经济上对森林资源的依赖不高

的经济比较发达地区，以及林木生长周期相对较长，林地生产力低下，投入产出率低的地地区，林农参与改革的热情不高。

（二）森林资源流转方面。森林资源流转法规政策滞后，导致森林资源流转监管、评估的管理工作滞后，规范森林资源资产流转的制度和机制还没有建立起来。森林资源流转体系不健全，森林资源评估机构缺乏，没有建立森林资源产权交易市场，缺少产权流转的相关程序 and 操作规范，公开、公平、公正的产权交易还落不到实处。一些企业或社会团体低价收购林农通过林改得到的山林，大面积采伐；一些地方将公益林拍卖承包后，承包者改种农作物，影响当地的生态环境。

（三）林权林地管理方面。林权管理层次不清，制度规定与实际管理能力脱节。对于一宗林地，林地权是主权利，林木权是从权利，在林权登记管理上应体现这种主次，明确各权利人相互的权利义务关系。实际工作中有把林权证发给了林木所有权人，而不给林地所有权或使用权人（国有林地经营者）发证的情况。由于承包、转包、活立木交易、采伐等情况的经常性发生，相对于林地权来说，林木权经常处在变动之中，从实际管理能力（人力、物力、财力）上也还达不到随时更换证书，很多地方在林权发生变更之后，几乎没有进行林权变更或注销登记，形成证实不符，造成管理混乱。有的部门对部分地类（如宜林地——未利用地）的理解有偏，导致建设项目占用征用宜林荒山和经济林地，出现部门间对地类认定不一致问题，造成林地的非法流失。征占用林地管理制度不完善，法律法规对林业部门何时介入项目用地审核审批不够明确，无法正确引导建设项目合理使用林地，森林植被恢复费的征收标准、使用范围、异地恢复森林植被管理亟待完善。

（四）采伐利用管理方面。多数编限单位没有森林经营方案，不具备按森林资源状况分解限额指标的条件，导致少数地方森林采伐限额与资源情况不符；工业原料林认定落实工作滞后，相应的采伐政策难以执行到位。森林采伐限额的消耗结构体现分区施策的力度不够，“非商品材”对经济发达地区来讲实际控制意义不大。林木采伐指标分配管理难度加大。经营主体的增多，使采伐指标的分配还难以做到科学、公正、合理地按可采资源情况将采伐指标落实给森林经营者，个别地区的采伐指标被权力群体和财力群体掌控，侵害了森林经营者的利益，给科学经营埋下隐患。有的地方对采伐计划指标控制过死，造成“上面的采伐指标年年剩余，下面有采伐需求却没有采伐指标”的尴尬局面。林木采伐蓄积和材积双向控制在实践中很难掌握，因树种不同和造材材种不同，致使树种、材种间的实际出材率差别很大。林农经营的责任山、自留山如何编制森林经营方案已经成亟待解决的问题。林权改革后，森林经营主体数量剧增，个体林权主体对林木的经济需求更加突出，自主处置林木、自主经营林地的要求更加迫切，而对森林保护生态环境的作用考虑不多，导致落实处置权与依法监管的矛盾较为突出。有的地方对森林采伐限额政策存在误解。一种错误观点认为森林采伐限额制度是计划经济的产物，采伐限额限制了市场经济的自由度，限制了林权所有者的处置权，违反了《物权法》，影响了经营者的造林积极性，从根本上就不适应，建议在修改《森林法》时取消采伐限额制度。另一种错误观点认为森林采伐限额应只编制公益林的采伐限额，商品林不应再编制采伐限额。

（五）木材运输管理方面。木材检查站设置不合理，基础设施建设严重滞后，多数没有配备必要的通讯、交通、监控、取证等设备，编制与经费长期得不到解决，少数地区的木材检查站还存在自收自支的问题。木材检查手段和设备落后，检查人员依靠常规方法，

无疑给公正执法、高效执法带来很大的难度。木材检查站没有执法制服，对不法分子起不到震慑作用，严重影响执法效果和执法形象。

（六）森林分类经营方面。生态效益补偿低。目前划定国家重点公益林每年每亩补助仅有5元，补偿标准太低，加之采伐方式受限等原因，给公益林的保护管理和长远发展带来了巨大压力。特别是集体林权制度改革后，商品林的经营效益大幅度提高，部分群众提出调换公益林、甚至退出公益林范围的要求。森林分类经营区划需要进一步调整和完善。部分省区生态公益林和商品林的比例失调问题十分突出，有些县（市、区）的公益林面积甚至占到了林地总面积的90%以上；一些地方部分世行贷款、乡村林场和个体营造的用材林划入重点公益林区，部分人工用材林划入自然保护区。此外，一些地方森林分类经营区划界定没有落实到具体的山头地块。

（七）森林资源管理基础方面。森林资源档案管理工作弱化，森林资源档案数据更新难，尚不能及时反映森林资源消长和生态变化的具体真实情况，特别是林权制度改革后，森林经营主体多元化，产权登记、变更对森林资源档案管理提出了更高的要求。一些地方二类调查工作进展缓慢，全国仍有从未开展过森林资源二类调查的县，一些地方普遍存在超过经理期而未进行复查的问题。同时，很多地方基础数表陈旧，精度不高。由于林木生长的环境发生了很大变化，原有的基础数表受当初技术条件的限制，许多已很不准确。

（八）保护森林资源管理目标责任制方面。地方政府保护发展森林资源目标责任制未得到有效落实。一些地方建立了目标责任体系，但实际上没有得到完全和切实有效的落实，存在目标不具体、指标不明确、考核不落实、责任不到位及签订主体错位等问题。

三、提出的建议

（一）关于集体林权制度改革。一是区别不同情况，合理确定林权改革政策。对生态条件脆弱、自然环境较差的西部省区，应适当延长试点时间，允许其根据集体林地的资源状况、经营目的、自然条件、开发利用潜力等相关因素，探索适合当地自然环境和条件的林权改革路子。二是集体权属的公益林暂不纳入改革的范围，在国家生态资金补助和有关政策到位后再实施改革。各地可以根据情况进行试点，但必须确保公益林的性质不变，做到确权到位、发证到位、管护到位，严格执行公益林的有关采伐规定。

（二）关于完善林业法律法规。一是修改《森林法》、《森林法实施条例》与当前林业建设发展不相适应的内容。完善森林资源所有权制度，在法律上明确私有林、林木的合法性并受到保护；明确生态公益林、商品林与五个林种的关系，并尽快制定出台森林生态效益补偿办法；农村基本建设涉及占用林地的，免收森林植被恢复费，采取由村集体异地造林的形式，确保林地面积不减少；明确工程建设征占用林地补偿标准按照不低于耕地补偿标准的原则进行补偿；修改关于自然保护区严禁采伐的规定；增加依托森林资源进行旅游开发的内容；明确森林资源监督制度；取消“在林区”的限制或在法律中明确“林区”由省级人民政府确定。二是尽快出台相应的配套文件，修改相应的管理办法，包括：《森林、林木、林地使用权流转条例》、《木材经营加工管理办法》、《森林采伐更新管理办法》、《松脂采集规程》。三是修改完善技术规程。包括林木采伐调查设计规程、采伐作业规程。国家林业局出台的采伐作业规程应结合执行情况进行修改简化，方便操作。

（三）关于落实森林分类经营、分区施策。一是在集体林权制度改革中，要将公益

林、商品林落实到山头地块，做好森林分类区划界定，确权颁证到农户，引导农民按不同分类，分别采取不同的经营、管护措施，落实公益林的经营管护责任。二是探索生态公益林补偿、管护和利用的新办法。尽快落实国家重点公益林的森林生态效益补偿基金政策，不断提高补偿标准，并引入按质补偿分级管理。在资金不能全部到位的情况下，应先落实集体林部分，作为对林权所有者应有权益受到限制的补偿。三是调整和完善森林分类经营区划，对公益林区划进行认真的清理检查，在维持两类林划分的基本稳定的基础上，对区划不尽合理的，部分因人为因素被划入公益林且不在生态区位重要、生态环境脆弱两类林区的集体林，在严格审批程序的情况下，将其调整出公益林范围。四是对自然保护区核心区、缓冲区范围内的集体林实行赎买政策，其他范围内的林地给予经济补偿。五是理顺林业投资主体，不断开拓补偿资金的来源渠道，研究建立地方生态效益补偿基金统筹管理办法。

（四）关于森林资源流转管理。一是尽快制定林权流转方面的法规制度或指导性意见，明确流转范围、方式、程序和管理主体，对森林资源资产评估机构的资质进行认证。二是制定森林资源资产评估实施意见，设立森林资源资产评估、林权登记管理、林木林权交易、林业法律咨询和林业信息咨询等方面的服务机构或中介机构，规范资产评估行为和产权交易市场，为基层群众提供优质服务。三是加强对森林资源流转工作的引导，探索限期、限量流转的办法，防止林农失山失地。探索限定受让方资格的办法，限制没有林业生产经营能力的工商企业和个人受让森林，以遏制不以森林培育为目的的过度炒买炒卖现象。四是严厉打击不经评估、“暗箱操作”、贱卖国有林或集体林等非法流转行为。

（五）关于林地林木权属管理。一是完善林权登记发证的制度规定，进一步明确林权证的发放范围、条件和程序，维护林权证的法律效力。二是妥善做好林权证发证、换证工作。对权属明确的，要尽快完成确权发证工作，对产权流转或地类发生变化的，及时进行林权变更登记或注销登记。逐步解决林业“三定”时期核发的林权证普遍存在四至不清、面积不准，“一地两证”、“一地多证”等问题。三是强化征占用林地审批管理。完善征占用林地专家评审制度和林业主管部门预审制度，健全征占用林地审批和公示制度。四是修订森林植被恢复费管理办法，提高征收标准，确定一个最低价和最高价，区间范围内允许各省自行确定标准。五是加大实施林地保护利用规划的力度，县级林地保护利用规划既要与土地利用总体规划、社会经济发展规划、城市总体规划、村庄和集镇规划相衔接，又要确保本行政区保持或提高森林覆盖率的奋斗目标，并经县级以上人民政府批准后，确需进行调整、修改的，应报原批准机关批准。各级林业主管部门依据林地保护利用规划严格实施林地的用途管制，建设项目征占用林地必须符合林地保护利用规划；严厉查处毁林开垦和违法占地行为。六是统一地类划分的标准，避免部门之间在经济林地、灌木林地和宜林荒山等地类划分上的不一致。七是强化森林植被恢复措施。推行森林植被恢复费“报账制”的管理模式，各市、县（区）林业主管部门上报恢复森林植被和植树造林实绩（地点、面积等），由省林业厅组织验收后，报省国库拨付，具体办法由财政部和国家林业局共同制定。

（六）关于森林、林木采伐管理。一是森林限额采伐制度在控制森林资源消耗，实现我国森林面积和蓄积“双增长”方面功不可没，必须坚定不移地坚持。二是修改《森林采伐更新管理办法》，完善采伐技术规定，按照分级保护管理的原则，严格控制采伐利用

数量和利用方式。推行小班经营法，建立高效有序和职责分明的森林经营组织过程技术体系。三是完善森林采伐限额编制方法。按照“分类经营、分区施策”的原则，分别商品林和生态公益林、东南西北不同区域，发达地区与落后地区，制定不同的政策。在农村经济较为发达的地区，可探讨取消非商品材的做法，所有采伐一律为商品材，而对以林木为燃料的地区，非商品材应足额编够，满足群众生产生活需要。四是限额指标分解落实必须科学、公平、公正。制定采伐指标分配管理办法，县级森林采伐指标的分解工作，逐步实现依据森林资源分配指标，根据可采资源的实际，分解落实到乡、到村，并进行公示，增加县级林木采伐指标分配的公开性和透明度，从制度上最大限度地减少采伐指标分配中人为操作的空间。采伐限额指标安排要与森林经营的实际需求结合起来，向抚育改造倾斜；兼顾国家、集体、林农、造林大户等各方的利益。严格控制省级预留计划指标及其使用和管理，制定预留采伐指标分配的管理办法，对追加限额的原则等予以规范。东北内蒙古重点国有林区的木材产量尽快调减到森林资源的承受能力之内。五是完善采伐审批监管。林改后广大林农林木采伐处置权的落实，逐步转入以森林经营方案为依据，宽得合理，严得有度。对已编制并实施森林经营方案的林木采伐，由经营者直接向林业主管部门提出申请，实行即申即批，压缩不必要的中间环节。对林农经营的零星林木，以林业主管部门依据有关法律政策制定的五年或十年采伐规划作为依据。对工业原料林采伐指标按照林分生长量全额满足。六是加大监督检查力度，提高伐区作业设计质量。坚持执行实践证明行之有效的相关制度和规定，如伐区设计、采伐公示、现场划拔、青山检尺、伐后验收、迹地更新等，在此前提下，建议将采伐蓄积、采伐面积、出材量三项控制指标改为采伐蓄积、采伐面积两项控制指标，以提高出材量和利用率。允许上年度的采伐伐区延后采伐，相应的采伐指标也延后使用。七是加强采伐管理的调查研究。建议国家林业局组织有关单位对“取消年度木材生产计划，或直接以商品材限额作为年度木材生产计划”的提议进行调研，明确该制度存在的意义与利弊，适时提出修改的意见与建议。八是对非规划林地上的林木采伐、平原地区农田防护林采伐、中幼龄商品用材林抚育采伐、定向培育的工业原料林采伐，进一步改革，并给予更加灵活的政策。非林地上营造的用材林实行经营者按市场需要自主采伐。

（七）关于木材运输和木材经营加工管理。一是完善木材运输管理制度。建立全国木材运输网络化管理，对木材运输证的办理实行电子打印票据，全国联网管理，同时在印制木材运输证时，增加防伪标识，提高木材运输证的防伪识别水平。凭证运输木材的品种范围授权国家、省林业主管部门依法确定。林权制度改革后，千家万户需要办理运输证明，林业部门管理难度和管理成本加大。二是优化检查站布局，积极探索木材检查站新型的执法方式，建立以木材检查站固定检查为主与流动巡查为辅的木材运输检查新体系，对木材检查站直接处理没收木材做出规定。三是提高木材运输检查的科技含量，立项研制检查木材的专用设备，以方便检查，尽量减少强行检查。四是进一步理顺木材检查站管理体制，解决好木材检查站人员编制和经费问题。建议国家林业局会同中央编办、财政、人事等相关部门，明确木材检查站为财政全额拨款单位。根据木材检查站行政执法的需要，将木材检查站基础设施建设纳入中央和地方基本建设计划，通过中央补助，省、市、县按一定比例共同投资的办法逐步解决木材检查站基础设施建设落后的问题。五是妥善解决木材检查人员着装问题。建议国家有关部门解决木材检查人员着装问题，确保执法工作的严肃性、

权威性和执法人员的人身安全。六是制定木材经营管理办法。对木材经营范围和管理措施进行规范,明确木材经营加工要统筹规划、合理布局、匹配资源;规范木材经营加工证的审批;明确申请办理木材经营加工证的单位或个人必须具备的条件;实行木材经营加工监管制度,定期检查。

(八) 关于森林经营管理。一是编制和实施森林经营方案,以森林经营单位为总体,充分尊重经营业主意愿,合理组织森林经营类型,明确经营单位一定经营期限内各类森林的培育目标、经营方针以及营造、管护和利用的具体经营措施,把森林采伐落实到山头地块和具体年份,通过森林经营方案的严格实施,实现提高森林经营水平和效益的目的。二是森林经营方案由经营者自主编制或者委托有资质的林业调查规划单位编制森林经营方案,委托编制的,要充分尊重林主的意愿,编制结果须经林主签字确认。三是森林经营方案应经过审核或审批后执行。县级行政区域范围内的森林,其编案成果由所在县级林业主管部门审批或审核,跨县的由设区市林业主管部门审批或审核,跨设区市和面积较大的由省林业厅审批或审核。国有林业企业事业单位和自然保护区编制的森林经营方案,报上级主管部门批准后实行。四是建立森林经营方案的监督、评价机制,研究制定执行、落实编案成果的监管办法和措施,建立严格实施森林经营方案的检查、监管,对不按森林经营方案施业的,不予安排采伐指标,不予审批采伐许可证。五是研究长江上游黄河上中游天然林保护工程区内天然林的抚育问题。

(九) 关于森林资源调查管理。一是加快森林资源规划设计调查进度,重视森林分类经营区划的调整和细化工作,彻底解决森林资源家底不清的问题,为森林分类经营、集体林权制度改革提供翔实可靠的基础情况和基础数据平台。国家应对各省二类调查工作进行补助。二是建立完善林地资源档案,及时掌握经营单位经营范围及沿革和权属等变化情况,及时更新基础数据。三是加快森林资源管理信息系统建设,建立全省地理信息平台系统,完善森林资源档案,做到森林资源数据动态更新,为林业制定和调整政策、发展规划、评价建设成就提供准确可靠的科学依据。四是制定县域森林经营规划或林业发展规划。以县为总体,根据国民经济和林业发展的中长期规划,全面分析区域森林经营在经济、社会和生态的需求,科学确定森林经营期内的经营方针和经营战略,明确区域林业发展必须实现的几个宏观控制指标,包括森林覆盖率、森林蓄积量、林分结构、生态公益林、天然阔叶林等。五是制定和完善相关标准、规程、办法。加强基础数表研究,由国家统一组织编制林业数表,规范木材材积计算标准。

(十) 关于森林资源监测管理。一是整合现有监测资源,扩大监测领域,尽快建立以森林资源连续清查为主体的森林资源与生态状况变化综合监测体系。二是进一步优化完善调查方法,丰富产出成果,充分应用先进技术。建立卫星影像数据库,解决历史资料问题。三是改进资源管理核查制度。尽快制定森林资源管理综合检查监督办法,将森林采伐、林地管理、天然林保护等检查整合成一项检查,以此实现年度综合检查,降低检查成本,提高检查效率,减少基层接待难度,达到事半功倍的效果。公开检查方法,增加检查的透明度。改革检查方式。主要改变一年一查为两年一查,检查的重点从数量和技术检查转为检查各级政府对执行采伐限额采取的措施上;检查形式由普查改为重点抽查。四是改进监测手段,增加科技含量,提高监测效率。监测手段由传统的地面调查转为卫星遥测等新技术为主,既提高工作效率,又能减轻人员的调查强度,体现人文关怀。五是完善森林

资源动态监测考核目标体系建设，高度重视监测信息的综合分析和评价工作。

(十一) 关于森林资源行政管理。一是树立科学行政、民主行政、依法行政的管理理念，以建设“服务型政府”为目标，正确处理好规范管理与服务发展、严格执法与公正文明执法的关系，做到寓管理于服务之中。二是继续推进林业行政审批制度改革，减少行政审批事项。探索落实各种林业协会和千家万户林农的林木采伐处置权有效形式，引导业主自主编制森林经营方案，让百姓近期能公平公正地获得采伐指标，“五年十年早知道”远期采伐情况，形成既保障森林资源得到有效保护管理，又维护林农发展林业积极性的新机制。三要推行政务公开，采伐指标分配、林业行政审批等与林农利益直接相关的事项，要有计划、分步骤地纳入林政资源管理电子政务建设，利用现代信息技术改进管理方式，为人民群众提供公开、透明、高效的公共服务，保证林农的知情权、参与权、决策权和监督权。四是加强林业服务体系建设，健全林业社会化中介服务机构，提供便捷、适用的林业种植技术、资源资产评估、森林资源交易和流转、伐区规划设计、木材检验服务，努力提高社会化服务水平。五是加快林业合作经济组织建设，鼓励在产权明晰的基础上，以亲情、友情、资金、技术为纽带，组建家庭林场、股份林场等新型合作经济组织，成立各类林业专业协会，促进林业生产的规模化和集约化。六是建立健全破坏森林资源重大事件应急处理机制，确保破坏森林资源的事件在第一时间得到有效处置，切实把握森林资源管理的主动权。

(十二) 关于森林资源保护。一是建立森林资源管理奖惩制度。积极建立以政府奖励为导向、部门奖励为主体、定期表彰与适时表彰相结合的森林资源管理奖励制度，对在森林资源管理工作中做出突出贡献的单位和个人进行表彰奖励。对因管理不力、有案不及时报告、案件查处不到位，导致森林资源破坏的单位及其有关责任人，依法严肃追究责任。二是加大林业案件查处力度，将日常案件查处和开展集中行动结合起来，严厉查处和打击各类破坏森林资源的案件和违法责任人，始终保持对违法犯罪现象严打的高压态势，保护森林资源安全和林权权利人的合法权益，为集体林权制度改革的顺利推进保驾护航。三是加强执法监督。要对林业行政执法目标责任制进行监督，按照一把手负责制的原则，对林政执法软、硬件建设不达标的基层林业部门进行重点监督，以确保依法治林方针得以贯彻落实。

(十三) 关于森林资源监督。一是理顺森林资源监督体系，建立一个由中央到地方，由国家直接垂直领导，人、财、物独立的森林资源监督体系。二是建立完善各级政府保护森林资源目标责任制。完善各级政府保护森林资源责任制，建立以森林资源监测成果为主要依据的领导干部任期目标考核指标体系和评价方法。

编 者
2007 年 11 月

目 录

序

前言

对北京市“五河十路”绿色通道建设中林木采伐管理有关问题的思考 北京市园林绿化局	(1)
关于天津市集体林权制度改革情况的调研报告 天津市林业局	(5)
河北省森林资源管理工作中存在的主要问题及其建议 河北省林业局	(10)
关于河北省“十五”期间森林资源行政案件情况的调研报告 河北省林业局	(14)
关于河北省“十一五”期间年森林采伐限额执行与管理情况的调研报告 河北省林业局	(22)
强化资源林政管理 加快“绿色山西”建设 山西省林业厅	(25)
关于森林资源管理有关问题的调研报告 内蒙古自治区林业厅	(31)
关于新形势下森林资源管理有关问题的调研报告 辽宁省林业厅	(37)
关于加强和改进集体林权制度改革后森林资源管理工作的调研报告 吉林省林业厅	(43)
对森林资源管理工作的回顾与探讨 黑龙江省林业厅	(47)
积极探索城市化地区征用占用林地管理的新举措 上海市林业局	(51)
江苏在森林资源管理中的实践与探索 江苏省林业局	(53)
关于浙江自然保护区自然资源及区内集体林管理问题的调研报告 浙江省林业厅	(58)
注重行风建设 加强运输管理 确保森林生态安全 浙江省林业厅	(62)

关于在集体林权制度改革中亟待加强森林资源管理工作的主要对策与建议	
安徽省林业厅	(67)
关于林改后森林资源经营管理情况的调研报告	
福建省林业厅	(73)
关于进一步强化林地保护管理的调研报告	
福建省林业厅	(79)
关于森林资源电子政务体系建设的调研报告	
福建省林业厅	(85)
关于林权制度改革对森林资源管理影响情况的调研报告	
山东省林业局	(89)
适应新形势 研究新问题 迎接新挑战 充分发挥资源管理在林权制度改革中的作用	
河南省林业厅	(94)
建设现代林业全面推进林政资源管理工作上新台阶	
湖北省林业局	(101)
关于湖南省木材检查站建设与管理情况的调研报告	
湖南省林业厅	(105)
关于广东省森林资源管理有关问题的调研报告	
广东省林业局	(110)
关于广西壮族自治区森林资源管理情况的调研报告	
广西壮族自治区林业局	(117)
加强森林资源管理 推进林政制度改革	
海南省林业局	(123)
转变观念 简化管理 促进森林资源管理更加适应建设现代林业的要求	
重庆市林业局	(125)
关于四川省集体林权管理情况的调研报告	
四川省林业厅	(129)
运用市场公平竞争机制 探索林木采伐管理模式	
四川省林业厅	(133)
严格执行采伐限额制度 科学合理利用森林资源	
四川省林业厅	(136)
四川省木材运输管理的现状及建议	
四川省林业厅	(139)
落实森林资源林政管理“三地位”充分发挥森林资源林政管理的保障作用	
贵州省林业厅	(143)
关于云南省开展森林资源管理有关情况的调研报告	
云南省林业厅	(152)

关于西藏自治区森林资源管理情况的调研报告	
西藏自治区林业局	(158)
加强森林资源管理稳步推进集体林权制度改革工作	
陕西省林业厅	(160)
关于森林资源管理有关问题的调研报告	
甘肃省林业厅	(168)
关于青海省森林资源管理情况的调研报告	
青海省林业局	(173)
关于宁夏回族自治区集体林权制度改革工作的调研报告	
宁夏回族自治区林业局	(176)
关于新疆维吾尔自治区森林资源管理情况的调研报告	
新疆维吾尔自治区林业厅	(180)
关于内蒙古重点国有林区森林资源管理工作调研报告	
中国内蒙古森林工业集团有限责任公司	(183)
关于森林资源管理有关问题的调研报告	
中国吉林森林工业（集团）总公司	(187)
关于黑龙江省森工林区森林资源管理情况的调研报告	
中国龙江森林工业（集团）总公司	(189)
加强资源管理 促进生态建设	
大兴安岭林业集团公司	(197)
正视存在问题 积极采取对策 维护合法权益	
国家林业局驻内蒙古自治区森林资源监督专员办事处	(200)
政策引导 公开公正 搞好服务 稳步推进	
国家林业局驻内蒙古自治区森林资源监督专员办事处	(205)
深入分析问题 完善制度措施 推进现代林业建设	
国家林业局驻内蒙古自治区森林资源监督专员办事处	(208)
关于辽宁省森林资源管理情况的调研报告	
国家林业局驻长春森林资源监督专员办事处	(214)
关于辽宁省林业要素市场建设及运行情况的调研报告	
国家林业局驻长春森林资源监督专员办事处	(222)
关于黑龙江省森工林区森林资源监督机构工作运行情况的调研报告	
国家林业局驻黑龙江省森林资源监督专员办事处	(226)
关于对森林资源管理有关问题的调研报告	
国家林业局驻大兴安岭林业集团公司森林资源监督专员办事处	(229)
关于江西省林改后森林资源管理情况的调研报告	
国家林业局驻福州森林资源监督专员办事处 江西省林业厅	(233)