



“十三五”江苏省高等学校重点教材



FORESTRY
POLICY

林业政策学

主编：丁 胜 杨加猛 赵庆建

林业政策学是以林业经济学为理论基础，从理论、体制、方法等综合角度对林业政策原理、林政管理组织与职能、我国林业建设方针、林权管理、林地管理、植树造林规划、森林保护管理、自然保护区与野生动植物保护管理、森林经营管理、森林采伐管理、木材流通管理方面等主要的林业政策作了系统的阐述。

非外借



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

林业政策学 / 丁胜, 杨加猛, 赵庆建主编. —南京 :
东南大学出版社, 2019. 1

ISBN 978-7-5641-8188-8

I. ①林… II. ①丁… ②杨… ③赵… III. ①林
业政策-中国-高等学校-教材 IV. ①F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 291888 号

林业政策学

出版发行	东南大学出版社
社 址	南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)
出 版 人	江建中
责任编辑	夏莉莉
经 销	全国各地新华书店
印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	19.75
字 数	368 千字
版 次	2019 年 1 月第 1 版
印 次	2019 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5641-8188-8
定 价	46.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系,电话:025-83791830。



前言

FOREWORD

教材以林业经济学为理论基础,从理论、体制、方法等综合角度对林业政策原理、林政管理组织与职能、我国林业建设方针、林权管理、林地管理、植树造林规划、森林保护管理、自然保护区与野生动植物保护管理、森林经营管理、森林采伐管理、木材流通管理方面等主要的林业政策作了系统的阐述。

本教材分为十二章三个部分,第一部分是林业政策与林政管理的基本理论,主要阐述林业政策的意义、性质、特点、内容及分类,制定林业政策的目标、原则、依据和程序,林业政策的实施范围、步骤、反馈、监督,林业政策系统分析、政策设计及评价筛选、林业建设的基本方针等理论。第二部分是森林资源培育和保护政策,主要阐述森林资源管理、保护、培育政策,林权、林地管理制度、森林资源培育政策、植树造林规划与政策、森林保护管理、自然保护区与野生动植物保护管理和森林灾害管理等各种具体政策。第三部分是森林资源采伐及利用政策,介绍我国在不同历史时期的森林资源采伐利用政策、木材流通管理及其他林业政策,并加以分析。

本教材由南京林业大学杨加猛(第一章至第三章)、赵庆建(第四章至第六章)与丁胜(第七章至第十二章)等同志负责撰稿。

本教材主要适用于农林经济管理类专业的本科生、研究生及职业与继续教育的学生;对林业行政管理人员及林业政策领域的研究人员也具有重要的参考价值。由于笔者水平有限,掌握资料还不够全面,本书还有许多缺点和不足,恳请批评、指正。

目 录
CONTENTS

第一章 林业政策概论	1
第一节 林业政策的性质与作用	1
第二节 林业政策实施的步骤与方法	5
第三节 林业政策的系统分析	7
第四节 林业政策与林业法规	9
本章小结	11
案例分析及讨论	11
本章复习思考题	12
相关阅读材料	13
主要参考文献	13
第二章 林业政策的制定及其理论基础	15
第一节 林业政策的制定及影响	15
第二节 林业政策制定的原则和程序	18
第三节 国外林业政策体系	20
第四节 国内林业政策体系	30
第五节 林业政策制定的理论基础	42
本章小结	49
案例分析及讨论	49
本章复习思考题	50
相关阅读材料	51
主要参考文献	51
第三章 我国林业政策目标与建设方针	54
第一节 林业建设方针的内容和目标要求	54
第二节 我国林业建设方针	57

第三节 以营林为基础方针的科学依据	61
第四节 全面落实以营林为基础的方针	65
第五节 国家对林业实行经济扶持政策	72
本章小结	76
案例分析及讨论	76
本章复习思考题	78
相关阅读材料	78
主要参考文献	79
第四章 林业行政执法与诉讼	80
第一节 林业行政执法的概述	80
第二节 林业行政许可	84
第三节 林业行政处罚	90
第四节 林业行政复议	99
第五节 其他林业行政执法	105
第六节 林业行政诉讼	108
本章小结	115
案例分析及讨论	115
本章复习思考题	117
相关阅读材料	117
主要参考文献	118
第五章 林权制度	119
第一节 林权与林权制度概述	120
第二节 林权制度的演变与发展	124
第三节 林权制度的内容	126
第四节 林权纠纷	129
第五节 林权流转	132
第六节 林权制度改革	137
本章小结	146
案例分析及讨论	146
本章复习思考题	147
相关阅读材料	147
主要参考文献	148
第六章 林地管理制度	149
第一节 土地在林业生产中的地位和作用	149
第二节 林地管理制度的内容和任务	151

第三节 林地管理制度的目标及实施反馈	164
第四节 林地权属管理制度	169
第五节 占用、征用林地管理制度	174
本章小结	178
案例分析及讨论	179
本章复习思考题	180
相关阅读材料	180
主要参考文献	181
第七章 森林资源培育政策	182
第一节 森林资源培育政策概述	182
第二节 我国森林培育政策的历史沿革	183
第三节 种苗生产政策	184
第四节 森林资源培育政策工具	186
本章小结	190
案例分析及讨论	190
本章复习思考题	191
相关阅读材料	191
主要参考文献	192
第八章 植树造林规划与政策	193
第一节 植树造林概述	193
第二节 植树造林的相关政策	196
第三节 植树造林相关政策的实施与反馈	199
本章小结	206
案例分析及讨论	207
本章复习思考题	209
相关阅读材料	209
主要参考文献	209
第九章 森林保护管理制度	211
第一节 野生动植物保护管理制度	211
第二节 自然保护区管理制度	228
第三节 森林防火管理制度	235
第四节 森林病虫害防治管理制度	241
第五节 森林植物检疫管理制度	245
第六节 森林保险管理制度	252
本章小结	259

案例分析及讨论	259
本章复习思考题	259
相关阅读材料	260
主要参考文献	260
第十章 森林资源采伐利用政策	261
第一节 森林资源采伐利用政策相关概念的界定	261
第二节 森林资源采伐利用政策的历史演变	262
第三节 我国现行森林采伐利用政策	264
第四节 我国森林资源采伐限额政策的执行情况	270
本章小结	272
案例分析及讨论	273
本章复习思考题	274
相关阅读材料	274
主要参考文献	275
第十一章 木材流通管理制度	276
第一节 木材运输管理制度	276
第二节 木材经营、加工单位的管理制度	279
第三节 我国木质林产品贸易体制和贸易政策	281
第四节 木材贸易的绿色贸易壁垒问题	284
第五节 木质林产品国际贸易的新壁垒——森林认证制度	290
本章小结	294
案例分析及讨论	294
本章复习思考题	295
相关阅读材料	296
主要参考文献	296
第十二章 其他主要林业政策	298
第一节 林业投资政策	298
第二节 林产品价格政策	301
本章小结	304
案例分析及讨论	304
本章复习思考题	306
相关阅读材料	306
主要参考文献	306

林业政策概论

【本章学习目标】

1. 了解林业政策的概念、特征、目标以及作用。
2. 了解林业政策实施的步骤,熟悉林业政策实施的方法。
3. 了解林业政策与林业法规的区别和联系。

【本章要点】

林业政策是党和国家以及各级林业主管部门为实现发展林业的总目标,在一定历史时期乃至一定发展阶段,制定的一系列行为规范和行动准则的总和。从发现分析林业发展中存在的问题、有针对性地提出解决方法、确定林业政策具体内容到林业政策的实施与反馈,这是一个既具体复杂又非常严肃的过程。本章将重点介绍林业政策的性质与作用、林业政策实施的步骤与方法,全面具体分析林业政策的系统性。

第一节 林业政策的性质与作用

一、林业政策的概念及特征

(一) 政策的基本含义

在现代生活中,“政策”一词已被人们频繁使用在政治、经济及学术活动等领域。政策,顾名思义就是政治策略或政治谋划的意思。我国古代对“政”“策”两个字是分开解释使用的。“政”指的是“政治”“政权”“政务”,包含着掌控、规范的意味。“策”则指“策划”“策书”,包含政令、谋略的意思。因此,在汉语中,政策指代为治理国家、规范民众的行为而制定的谋略或规定。然而在英语中,初始用“politic”来表示“政治”,并无“政策”一词,后来随着政党的出现,才逐渐由“policy”来表示“政策”。

在西方政治学界,几乎所有的政治学者都对“政策”一词进行过研究,并从不同角度对其下定义,实质上揭露了政治的本质。有的学者强调政策的目标性,认为它是为了完成某一目标而制定的一种实际的活动过程。有的学者则侧重政策的相互关系,认为“政策的活动过程是为了解决某一特定问题,由一个或一批行为者制定的”。还有的学者强调政策是政党为了阶级利益而规定的一种行为规范或行动准则。

基于中外学者对政策的认知和研究,我们可以看出,政策具有强烈的政治色彩。用马克思和恩格斯的话说:“统治阶级为了维持和再现现有的生产方式和社会形式,势必运用国家政权,换言之,在政治上进行统治。”对于一个国家而言,一方面,要建立相对稳定的政治制度(包括政治、经济、文化等方面)来规范人们的行为,另一方面还要具备相对灵活的、可以解决复杂问题的具体措施、决策来实现目标任务。可以说,政策就是党和国家在一定时期内为实现某一特定目标,以权威的形式,规定相关的行为依据和行动准则。政策的本质是反映阶级利益的观念化、主体化、实践化。

(二) 林业政策的概念和特征

林业政策是党和国家为了实现保护森林资源、发展林业等目标,在一定的历史时期而制定的行动规范和准则。林业政策作为国家经济政策的组成部分,既具有作为国家政策的共性,又具有由林业自身特点所决定的个性,主要体现在下面几点:

1. 针对性与系统性的统一

林业政策是由党和国家以及各级林业部门制定并施行的对林业产生直接或间接影响的一系列措施的集合。林业政策必然与林业相关,所以具有明显的针对性。一方面,林业政策的施行对象是林业这一特殊的行业;另一方面,林业政策是就林业生产与建设中的矛盾与问题而制定的相应决策与措施。可以说是为林业“量身定做”的政策。

国家的任何一项政策并不是孤立存在的,而是互为条件,相互补充,形成一个有机的整体,具有系统性、整体性。林业政策也不例外。各个不同层次、不同角度的下级林业政策组成一项总的林业政策,这些政策之间相互依存、相互渗透、相互作用,缺一不可。高层次的林业政策为较低层次的林业政策提供总的奋斗目标、大政方针以及一些基本的行为规范等。而较低层次的林业政策主要涉及属于本层次的、一些较为具体的基本政策,为政策的执行提供具体的指导和参考。

林业政策是针对性和系统性的统一,既要“对症下药”,又要根据总的大政方针制定出一套完备的林业政策体系。

2. 变动性与稳定性(连续性)的统一

政策处于不断的发展和变化之中,变动性是政策的一个固有属性。在现代社会中,随着政治、经济、科学技术的飞速发展,各种问题也在不断地产生,如何解决这些问题成为不可避免的一项抉择。在这样的前提下,政策必须因时而异,顺应当前的形势进行补充、调整、修正,以达到最佳的效果。没有任何一种政策可以一成不变地存在下去。林业建设是随着国民经济的发展而发展的,是在社会生产关系的急速变化中变化的。那么,林业政策的制定也应根据变化的形势进行合理的调整,使林业生产关系不断适应林业生产力的发展要求。在新中国林业发展史上,1958年开始的“大跃进”运动产生了不小的影响。人们大炼钢铁,导致大片森林被毁,林业政策乃至整个林业发展遭遇极大的破坏。为了改变林业发展现状,



1960年后林业部逐渐调整林业政策,提出“继续在全国范围内,本着全面开发、全面利用的方针,大力开发新林区……木材采伐和森林更新同时并举,综合利用森林资源,以林为主,多种经营”。这项政策的及时调整、合理制定,使得我国林业在“三年经济困难时期”虽然遭到了破坏但仍有所发展。特别是1962年以后,国民经济形势好转,带动了林业的发展,1964年更成为林业生产的最好年份。

同时,制定和实施政策的目的是解决社会问题,这个过程从来不是一朝一夕就能完成的。任何政策的制定和执行都需要经历一个相当长的时间与过程。在这个时间和过程的范围内,在其所服务的任务未完成之前,政策必然具有相对的稳定性。因此,政策的稳定性也是林业政策的一个重要特征。政策的稳定与国家的政治、经济和社会稳定是紧密联系的,如果一个国家政策长期不稳定或波动变化太快,那么会给人们带来心理上的不安全感,势必影响人民群众对政策以及政府的信任,造成国家处于动荡、混乱的局面。而且,不稳定的政策还会减弱政策执行者的忠诚度,易使其立场不坚定、做事不负责任。林业属于经济领域,林业经济政策的重大动荡往往影响林业的正常发展。

政策的变动性与稳定性是政策发展与完善过程的一种辩证关系。政策的稳定性实际上是政策变动性的特殊表现,稳定的政策也包含了稳定发展与灵活调整的内容。政策的稳定性与变动性的有机结合可以有效应对社会条件的发展变化给政策带来的各种冲击,这是保证政策稳定性的一个重要手段。在林业政策的制定与执行方面,我们更应该强调林业政策的稳定性以及由林业政策的变动性与稳定性派生出来的连续性。因为在林业生产过程中,生产周期的长期性和自然性是林业生产自身方面的决定性条件,我们必须尊重林业生产的自然规律。频繁地变动林业政策或使林业政策之间缺乏继承性、一致性,势必会影响整个林业生产的正常进行,从而导致社会、经济以及生态方面的一系列难以挽回的恶果。

3. 政策间的相关性

政策系统理论不仅论证了政策的层次性,而且阐明了各项政策之间的相关性,即彼此之间相互联系、相互制约、相互作用、相互补充。就林业而言,林业政策的相关性表现在它与其他政策之间的联系,特别是与林业政策有直接关系的土地政策、农牧业政策、环境保护政策、水利政策、矿业政策以及教育政策等。比如林业政策与土地政策之间有着密切的制约关系,林业不能离开土地而独立存在,土地政策也能为林业生产与经营提供指导与制约作用。

党和国家在制定与执行林业政策时,应考虑与其他有关政策之间的联系,避免重复与冲突,便于林业政策的切实贯彻、全面实施,利于林业的快速发展。其次,林业政策的相关性还表现在林业政策之间的联系上。例如,党和国家在培育森林和利用森林方面颁布了一系列的具体政策,而这些具体政策之间是相互依存、相互作用、相互制约与相互补充的。因此,我们在制定和执行林业政策过程中必须强调协调发展的理念,全面贯彻落实政策精神,使林业生产与经营的各个方面都具有协调性、一致性。

二、林业政策的目标和作用

1981年3月8日《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》指出：“发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。”林业发展的重点就是依靠林业政策对林业各层次、各方面进行引导与规范。因此，林业政策的目标就在于依靠科学技术进步的力量，制定和实施利于国情、利于林业、利于经济发展的行动准则，最终实现林业经济建设协调可持续发展。

（一）林业政策的目标

林业政策的目标主要包括社会、生态、经济三个方面。这三个目标紧密联系、不可分割，共同推进我国林业政策的健康发展，同时，为林业生产经营者提供科学造林、高效育林的指导。

1. 社会目标

我国是少林国家，森林覆盖率在世界平均水平之下，所以森林是我国非常珍贵的自然资源，同时也是发展林业的基础，对社会的各方面都有着重要的影响。首先，森林的开发利用为社会的各行各业提供了丰盛的木材和林产品，尤其是在建筑、造纸、采矿等行业中扮演着至关重要的角色，其地位不可比拟。其次，林业发展的水平也关系到其他部门的发展。例如在农业方面，自然条件对其影响甚大。然后，林业的发展为人们日常生活的很多方面带来了极大的帮助，林业产业化为社会提供了品种繁多的经济产品，不仅满足了人们对产品的多样化需求，还促进了社会经济的飞跃发展。因此，林业的发展是社会稳定和发展的重要保证。

2. 生态目标

森林是“地球之肺”，也是物种丰富、结构复杂的生物群落。它与所在空间的非生物环境有机结合，形成了一个完整的生态系统。如果一个地区的森林遭到破坏，那么这个地区的生态系统就会失去平衡，而且损害的地区数量一般与生态系统平衡呈负相关，这种不平衡引发了一系列不可避免的严重的社会问题，如人们健康受损、环境污染、生物多样性减少等。所以，为了保护生态环境、保持生态平衡，党和政府必须制定和实施合理有效的林业政策来保障林业的健康发展。

3. 经济目标

森林能够为人类社会的发展所需提供丰富、多样的物质资源，自身蕴藏着巨大的经济效益。一般而言，森林覆盖率高且森林资源分布均匀的国家，其生态环境、经济发展环境都更为优越。所以党和国家以保护森林资源为前提，以扩大现有森林面积为条件制定林业政策，以提高森林的覆盖率，实现林业的可持续发展。



（二）林业政策的作用

1. 指导作用

林业政策的指导作用主要体现在林业生产与经营方面。林业的发展不仅需要投入大量的人力、物力和财力,而且还需依赖人们的配合以及整个社会的支持。党和国家通过制定林业政策,来引导百姓正确认识林业的重要性,以此形成全社会统一的思想,从而为实现林业政策的目标而做出不懈努力。

2. 管理作用

林业政策是党和国家通过激励、调节等手段来实现对林业管理的一种措施。一方面,林业政策可以激励人们的行为。改革开放以来,党和国家通过并出台了稳定山权林权的林业政策,这极大地调动了人们林业建设的主动性,提高了林业生产和经营的积极性。另一方面,林业政策的制定、实施可以调解和解决林业经济主体在林业生产与经营过程中出现的矛盾和问题。例如,为了平衡森林培育和森林采伐利用之间的关系,党和政府制定了以营林为基础的政策,有效提高了资源的利用率,减少了资源损耗。

3. 控制作用

林业政策的控制作用主要体现在监督和惩罚方面。通过监督林业工作中的行为,按照检查的标准与要求,确定其是否符合相关的规定,同时对正当行为给予支持和鼓励,对不正当行为进行限制和惩罚,以此达到林业经济正常发展、健康运行的目的。例如,在森林保护方面,林业政策起到限制非法采伐、禁止乱砍滥伐的作用;在木材流通方面,林业政策起到制止木材非法变相涨价、加价的作用。

综上所述,党和国家通过制定和实施林业政策,发挥林业政策的指导、管理与控制作用,以实现社会、生态与经济三大效益目标,推进林业建设的可持续发展。

第二节 林业政策实施的步骤与方法

一、林业政策实施的步骤

我国林业政策的实施机构主要是由中央以及各省(自治区、市)、地(自治州、市)、县(自治县)林业主管部门组成的林业管理组织。林业管理组织机构对切实贯彻、全面落实相关林业政策承担着一定的责任和义务。林业政策的实施一般分为准备和实施两个阶段。

（一）准备阶段

由于林业本身具有特殊性,所以林业政策在制定后并不是立即投入实施,而是需要一定时间去做准备工作。在正式实施林业政策前需要做好思想准备、组织准备和物质准备,以提高政策执行的效率。在思想上,不仅要让实施某项林业政策的机构及其人员充分理解和认

可该项政策,而且要让广大人民群众也正确认识该项政策的具体内容、实施步骤、作用意义,只有这样才能使人们自觉遵守政策要求,达到政策执行的高配合、高质量、高效率;在组织上,要保证组织机构的完善和健全,明确组织和个人的责、权、利,保证政策执行的完整性和顺利性;在物质上,要确保该项林业政策实施所需的资金、技术、设施等都已到位,为政策实施做好基本的物资保障。只有做好这三方面的准备,才能使林业政策顺利进入实质性的实施阶段。

(二) 实施阶段

实施阶段是对林业政策实施工作的具体化、明确化,按照实施的具体内容合理分配工作任务,并对政策实施者进行监督。主要包括传达、指挥、控制、协调四个阶段。

1. 精准传达

在做好充分、扎实的准备工作之后,需要及时、准确地把政策实施对象、范围、标准、效力等方面的内容传达下去。一般而言从传达之日起,被传达者就应实施该项政策。

2. 统一指挥

在政策的具体实施过程中,林业管理组织机构应按照政策的具体要求,统一指挥,统一指导,以保证政策顺利进行,避免混乱或不一致现象的发生。

3. 检查控制

当政策的实施出现偏差、失真时,林业管理组织机构应进行及时的检查和纠正,为政策的目标性与方向性保驾护航,以防政策偏离目标。

4. 统筹协调

由于林业政策具有相关性,所以它并非独立作用,而是需要各部门、各系统、各行业乃至整个社会一起努力,共同完成。在具体的实施工作中,各级组织或同一级组织之间难免会有冲突与矛盾,这就需要组织进行协调,统筹全局。

二、林业政策实施的方法

林业政策的实施方法有很多,主要有三大方面,即行政方法、经济方法和法律方法。在具体的实施过程中,需要具体情况具体分析,使行政、经济与法律三种方法相互补充、相互作用、相互协调,最终实现林业政策目标。

1. 行政方法

行政方法是最常见、最有效的林业政策实施方法。它主要依靠国家林业行政机构运用行政手段如命令、决定、指令性计划等强制地、无偿地、直接地要求人们听从政策要求、服从政策指令。

2. 经济方法

经济方法主要指国家行政机关运用经济工具如财政金融、价格、经济管制等平等地、有

偿地、间接地影响政策参与者的方法。在使用经济手段时,要以林业政策的目标与要求为指导思想,合理运用各种手段,促进林业政策的有效实施。

3. 法律方法

法律的权威性不言而喻,它是林业政策实施中一个至关重要的政策工具。它以法律形式,将相关规定条文化,借助法律的强制性、严肃性、威慑性,确保林业政策被贯彻实施。另外,行政方法和经济方法也会借助法律形式对政策参与者进行约束,通过行政制裁、经济制裁和法律制裁来严惩违法者,规范相关主体的行为,推动林业政策的顺利实施。

第三节 林业政策的系统分析

一、林业政策系统的结构

林业政策具有系统性,是一系列行为规范和行动准则的总合,并且一个完整的政策系统由众多相互连续、相互作用、相互渗透的子系统构成,任何一项林业政策都不是独立存在的。按照不同的分类标准,林业政策可以划分为不同的类型。这里,我们将从横纵两个方向系统分析林业政策的结构。

从横向结构来看,林业政策由相互依存、相互补充、相互制约的相关政策组成,每项政策的顺利实施需要其他政策进行高度配合和大力支持,某一部分的变动会引起其他部分跟着变动,因而使得政策实施的整体效果受到一定程度的影响。所以,在制定一项林业政策时,应考虑林业政策本身的系统性以及与其他政策乃至整个政策系统之间的相关性,做好相互统筹、相互协调,避免政策之间互相抵触、冲突、矛盾;在实施一项林业政策时,也应注意协调好与其他各项政策之间的关系,以确保政策的顺利、有效实施。

从纵向结构来看,林业政策是由林业基本政策和林业具体政策组成的。林业基本政策是针对林业生产与经营中存在的主要问题和矛盾而制定的,它为人们指明了林业建设的行动方向和根本目标;林业具体政策是指党和国家在一定历史时期为实现特定目标而规定的某一方面的具体行动准则。基本政策指导和统领着具体政策,具体政策是基本政策的进一步细化。例如我国林业建设的总方针是“普遍护林、大力造林、采育结合、永续利用”;同时,为了实现该项方针,党和国家在营林、育林、采伐利用等方面制定了一系列相应的具体政策。

二、林业政策类型的划分

不难看出,林业政策是一种与其他政策相互作用、相互制约形成的有机整体。我们可以从不同侧面和角度进一步分析林业政策体系,形成不同的政策类型。林业政策类型的划分对于制定和实施林业政策、深化林业政策体系功能的认识具有举足轻重的意义。以下将从三个方面对林业政策类型进行划分。

1. 按照林业政策的作用、对象,可将林业政策分为:

(1) 林业经济政策。它是指党和国家在林业经济领域方面规定的政策,是在我国协调林业经济运行中规定的各种经济关系和经济活动的行动准则。从产业的角度来看,林业经济政策主要包括营林业、森林工业、林产工业等方面内容。而这每一项政策又包含多个分政策,如种苗政策、植树造林政策等就是营林业政策的分政策。

(2) 林业行政管理政策。它是指国家对各级政府林政机关、林业主管部门在林业管理过程中规定的行为准则。林业经济政策及其他政策的落实实施是林业行政管理的工作方向以及最终目标。

(3) 林业科教政策。它是指党和国家在一定历史时期为实现林业经济建设的总目标,对林业科学技术发展、林业科技工作以及林业文化教育所规定的指导原则。

2. 按照林业政策制定的机关和实施范围,可将林业政策分为:

(1) 中共中央、国务院以及国家林业主管部门制定的林业政策。该类政策的制定机关是由党中央、全国人民代表大会、中央人民政府(国务院)及其林业主管部门,在我国林业政策体系中属于等级属性最高、法律效力最大、适用范围最广的政策,其他林业政策均不得与此冲突。该类林业政策一般解决的是我国林业普遍存在的问题,具有指导和约束的作用。

(2) 各级地方政府制定的林业政策。这类林业政策是由各级地方政府通过考察、认识、了解本行政区域内的林业实际情况,因地制宜,制定的适用于本行政区域内的林业政策,为贯彻执行全国性方针政策奠定基础。这类林业政策既是对全国性林业政策的补充,又是其重要的组成部分。各级政府及林业主管部门在制定地方性政策时必须与中央统一政策的思想、内容、要求、精神保持一致,不得与此相抵触。

(3) 国家制定的关于少数民族地区的林业政策。为有效进行少数民族地区的林业建设,一方面,党和国家针对少数民族地区林业发展的特点,制定了一些适用于少数民族地区的、具有特色的林业生产与经营的法律法规;另一方面,赋予自治权,允许地方政府根据自身实际情况制定出相应的政策,但必须与中央及各级政府制定的林业政策指导思想保持一致,并必须报省、自治区或者全国人民代表大会常务委员会批准后方可实施执行。

3. 按照林业生产与再生产过程的环节或阶段,可将林业政策分为:

(1) 关于森林、林木、林地所有权与使用权的政策。我国实行土地公有制,林地的所有权归属国家和集体。随着林业的不断发展与改革,林地所有权与使用权开始分离,林地使用权经过有偿或无偿的流转方式分散到国家、集体、个人乃至其他经营者的手中,提高了对林地资源的利用率。但在林业发展过程中仍然存在着诸多问题,例如集体林产权不明晰、经营主体不落实、利益分配不合理等。为了进一步解放和发展林业生产力,党和国家开展了集体林权制度改革,从根本上有效解决了林业发展动力机制问题。通过明晰产权、放活经营、规范流转,来调动广大林农和社会参与林业建设事业的自主性和积极性,促进传统林业向现代林业转变,更好地发展现代林业。

(2) 关于植树造林的政策。面对自然灾害频繁、森林资源日益枯竭的发展趋势,如何利用林业生产改善生态环境、扩大森林资源是现代林业工作的重要议题。植树造林是一个行之有效的促进手段。《中华人民共和国森林法》(简称《森林法》)第十一条规定:“植树造林、保护森林是公民应尽的义务。各级人民政府应当组织全民义务植树,开展植树造林活动。”全民义务植树造林,大大增加了我国人工林面积,提高了森林覆盖率,能有效改善生态环境,减缓环境压力。

(3) 关于森林保护的政策。林业不仅是一项基础性产业,更是一项建设性、公益性事业,林业的发展预期是实现经济和生态的双重发展。但随着我国经济建设进程的逐渐加快,森林资源不足、林木质量不高、生态功能薄弱等问题日益暴露,党和国家也意识到森林资源保护与利用的重要性,并制定了相关措施,在合理利用森林资源的同时做好培育、保护工作。

(4) 关于森林采伐的政策。为了实现森林的可持续经营,党和国家对森林采伐提出了明确要求,规定全国实行森林限额采伐政策,加强对森林资源的利用监管,维护森林资源的可持续发展。

以上的林业政策类型的划分是从多个层次多个角度进行的。此外,还有与林业生产建设有关的林业金融政策、林业税收政策、林业保险政策等。这些林业政策相互配套、相互作用、相互制约,构成了我国完整的林业政策体系,推动我国林业的快速发展。

第四节 林业政策与林业法规

林业政策是党和国家为了保护森林资源、实现发展林业的目标,在一定历史时期而制定的行动规范和准则。但这些行为规范和准则一般都较为抽象,缺乏具体性,所以需要依靠各种途径和方法来保证政策的执行力。其中,将林业政策上升为林业法律或法规是一种最典型、最具强制力、最有效的方法。但是林业法律本身具有普遍约束力和强制性,林业政策自身也具有鲜明的针对性和灵活性,所以必须平衡好林业政策和林业法规之间的关系,发挥各自的作用,才能切实贯彻林业建设总方针和真正实现林业发展总目标。

一、林业政策与林业法规的共性

林业政策与林业法规在本质上存在共同点。两者都是由党和国家统一制定的规定,都是广大人民群众意志的集中体现,都是党和国家推进社会主义林业建设的重要手段,都是由社会主义的经济基础所决定并为该经济基础服务的林业上层建筑的组成部分。

二、林业政策与林业法规的区别

虽然林业政策与林业法规具有相同的本质,但两者并不完全等同,仍然存在许多不同点,具体体现在:

1. 制定机关不同

林业政策是由中共中央、国务院或各级林业主管机关制定的,而林业法规是由宪法确定的国家权力机关制定的。不同的制定机关赋予林业政策与林业法规的性质是不同的。

2. 表现形式不同

林业政策可以以决议、纲领、声明、指令等形式呈现,表现形式多样,具有原则性和指导性。而林业法规是借助法律条文进行表现,方式比较单一,具有严肃性和规范性。

3. 实施方法不同

林业政策主要通过宣传号召、引导教育和各级组织的行政约束力来贯彻落实。林业法规主要依靠国家强制力和法律威慑力贯彻实施,对违法人员实行一定程度上的法律制裁。

4. 稳定程度不同

虽然两者皆具有稳定性,但稳定程度有所区别。林业政策是随着政治、经济形式不断变化而变化的,有一定的变动性。而林业法规是根据政策经验,将被实践检验过的、行之有效的、比较成熟的党的政策加以法律化、定型化。由此可见,林业法规比林业政策更为稳定。

三、林业政策与林业法规相互关系

林业政策和林业法规两者之间既有相同点又有不同之处,两者存在着一定的联系,使之相辅相成、相互作用,主要体现在以下两个方面:

1. 林业政策是林业法规的依据

林业政策是党和国家指导林业有关活动的基本准则和行为规范。同样,也是林业法规制定和实施的依据。

林业政策指导林业法规的制定。例如,我国《森林法》就是根据我国林业建设总方针制定出的,它将森林保护、采伐利用等方面的政策以法律条文的形式具体化、法律化。随着经济社会的不断进步和发展,党和政府制定了多领域、多方面的林业政策。国家权力机关以此为依据也相继制定了一系列林业法规或条例。

林业政策指导林业法规的实施。林业法规不能取代林业政策,在林业法规具体实施过程中,林业政策依旧是林业法规的依据,依旧要根据政策精神理解林业法规的实质内容。

2. 林业法规是贯彻林业政策的重要工具

林业法规的制定就是依靠国家强制力和法律威慑力,使林业政策条文化、规范化或法律化。通过法律手段贯彻落实林业政策,可以说林业法规是贯彻执行林业政策的重要工具。

党和国家要正确认识林业政策与林业法规之间的关系,既不能把林业法规与林业政策割裂分开、对立抵触,也不能将林业法规与林业政策简单等同、混为一谈。正确处理两者之间的关系不仅在理论上而且在实践中都有重要的意义。