

林业生态环境 破坏防范与监察执法 实务全书

LINYE SHENGTAI HUANJING POHUAI FANGFAN YU JIANCHA ZHIFA SHIWU QUANSHU

主编：刘国涛



吉林科学技术出版社

林业生态环境破坏防范 与监察执法实务全书

第
二
册

吉林科学技术出版社

第二章 森林法律制度

第一节 森林法概述

一、森林法的概念

森林法是以保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,发挥森林涵养水源、保持水土、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为目的,调整林业生产和生态环境建设领域内国家机关、企事业单位、其他组织相互之间以及它们与自然人之间的经济关系的法律规范的总称。

森林法有广义与狭义之分。广义的森林法泛指一切与森林资源有关的规范性文件,包括法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等。广义的森林法通常亦称为林业法规。狭义的森林法是指由全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国森林法》。一般情况下所说的森林法,通常是指狭义的森林法。

1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《中华人民共和国森林法》,自1985年1月1日起施行。1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》,自1998年7月1日起施行。

森林资源,包括森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物。森林法中所说的“森林”是法律意义上的森林,是具有一定面积的林木的总体,包括乔木林、灌木林和竹林。

《中华人民共和国森林法》(以下简称森林法)同其他法律一样,是体现统治阶级的意志的。我国的森林法是体现广大人民的意志的,这是由我国的社会制度和人民的物质生活条件所决定的。

森林法所调整的社会关系,主要是调整有关森林资源的经济关系,特别是林业生产和生态环境建设领域内国家机关、企事业单位、其他组织之间及其与自然人之间所发生的各种经济关系。

森林法属于经济法体系,是经济法中资源法的一个重要组成部分。

森林法是由全国人民代表大会常务委员会制定的,属一般法律的范畴,其法律地位在宪法之下,在行政法规、地方性法规、行政规章等之上。

二、森林法的适用范围

森林法适用范围是指其效力所及的范围,包括空间效力、对人的效力和时间效力。

1. 森林法的空间效力。法律的空间效力是指法律在地域上的适用范围。它与国家的领土概念密切相关。森林法第二条规定:“在中华人民共和国领域内从事森林、林木的培育种植、采伐利用和森林、林木、林地的经营管理活动,都必须遵守本法。”中华人民共和国领域是指中华人民共和国境内的全部领土,包括领陆、领水和领空。森林法第四十八条规定:“民族自治地方不能全部适用本法规定的,自治机关可以根据本法的原则,结合民族自治地方的特点,制定变通或者补充规定,依照法定程序报省、自治区或者全国人民代表大会常务委员会批准施行。”

另外,根据我国制定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的规定,除在基本法附件中特别规定在特别行政区适用的全国性法律外,其他法律不适用于特别行政区。因此,森林法在中华人民共和国领域内的适用范围,是除了中华人民共和国设立的特别行政区以外的中华人民共和国领土范围。

2. 森林法对人的效力。森林法是适用于在中华人民共和国领域内一切公民的普通法,具有普遍的约束力。同时,依据我国宪法关于“在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国法律”的规定,在我国境内的外国企业或外国人、无国籍人,除法律另有规定的外,均应适用我国森林法。

3. 森林法的时间效力。法律的时间效力是指法律生效、失效的时间以及是否具有溯及力的问题。

森林法第四十九条规定:“本法自1985年1月1日起施行。”这就是森林法的生效时间。1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》自1998年7月1日起施行,这是新增和修改的内容的生效时间。

森林法没有具体规定其失效时间。根据我国法律效力原则,现行的森林法在国家最高权力机关宣布其失效或者新森林法颁布之前一直有效。

我国森林法不具有溯及力。在森林法施行以前发生的事件和行为,不适用森林法,而应按当时的有关法律规定处理。

三、森林法的基本原则

1. 稳定森林、林木、林地权属的原则。建国以来我国林业发展的历史说明,林权不稳是森林资源遭受严重破坏的一个重要原因。林权问题是关系我国林业能否稳定、迅速发展的一个关键问题。党的十一届三中全会后,由于努力进行了稳定林权的工作,大大地调动了广大林农造林的积极性和维护了国有林业企事业单位及其他组织的合法权益,促进了我国林业的发展。森林法把稳定林权问题用法律规定固定下来,就更有利于林业的发展。只有依法维护国家、集体和个人的森林、林木、林地的所有权和使用权,才能调动广大人民群众造林、护林的积极性和有效地制止侵犯国家、集体和个人林权的行为。森林法关于林权登记发证制度、林木权属制度的规定,都是稳定林权原则的体现。

2. 依靠全体人民办林业的原则。依靠全体人民,实行全社会办林业,是从我国国情、林情出发,走有中国特色林业建设道路的根本选择。森林法关于保护林农和承包造林的单位、个人合法权益以及对在植树造林、保护森林、森林管理和林业科学研究方面取得显著成绩的单位、个人给予奖励的规定都体现了这一原则。

3. 以营林为基础、永续利用的原则。在林业生产和生态环境建设的工作中,必须把当前利益和长远利益结合起来,把经济效益和生态效益、社会效益结合起来,克服“重采伐轻营林”的经营思想,把整个林业工作建立在营林的基础上,使我国林业真正走上永续利用的良性循环的轨道。森林法中关于林业建设方针、森林经营管理、植树造林、森林采伐等的规定,都是这一原则的体现。

4. 严格控制森林资源消耗的原则。由于森林资源对于国家建设、人民生活和维护自然生态平衡的重要性,森林的生产周期长、破坏容易恢复难的特点,加之我国是少林的国家,历史上森林资源破坏严重,要改善我国的生态环境并使森林资源能永续利用,一方面要大力造林育林,另一方面,必须严格地控制森林资源的消耗,有效地制止过度采伐和乱砍滥伐的行为。森林法第三章关于森林保护的规定,第五章关于限额采伐、凭证采伐制度,用材林消耗量低于生长量的原则以及对不同林种采伐的规定等,都体现了这一原则。

5. 对林业给予经济扶持的原则。建国后很长一段时期,人们“取之于林多、用之于林少”,忽视对林业生产和生态环境建设事业的投入。要真正保护森林资源和发展林业,不能“重取轻予”。国家和各级地方人民政府以及社会的各个方面,对林业给予经济扶持,加大对林业生态环境建设的投入,是十分重要的。森林法关于森林生态效益补偿基金和林业基金卡制度的规定体现了这一原则。

6. 依法从严治林的原则。依法从严治林就是在森林的营造、保护,林木的采伐、

运输和林地等方面实行管严、管紧、管到位，并对破坏森林资源和林业生产管理秩序的违法犯罪行为给予坚决的打击，依法追究违法者的法律责任，绝不姑息迁就，真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。森林法关于法律责任方面的规定体现了这一原则。

7. 保护林农、承包造林者和其他林业生产经营者的合法权益的原则。保护农民的合法权益不受侵犯是我们党和国家的一贯政策，也是我国法律坚持的原则之一。保护林农和承包造林的集体和个人的合法权益，直接关系到林农和承包造林的集体和个人的生产积极性，而且也关系到保护森林资源及林业生产持续、稳定的发展和国家的长治久安。森林法关于禁止向林农违法收费、罚款、摊派和强制集资的规定体现了这一原则。

四、林业建设方针

森林法第五条规定：“林业建设实行以营林为基础，普遍护林，大力造林，采育结合，永续利用的方针。”这个方针是我国林业工作几十年历史经验的总结，反映了林业生产的客观规律，揭示了林业建设在造林营林、森林保护、采伐利用、经营管理等方面的关系。

“以营林为基础”，是指要把营林、造林工作作为林业建设的基础，把培育、发展森林资源放在林业工作的首位。“普遍护林”，是指要提高全社会的护林意识，要求社会各方面都要切实地保护好现有的森林资源，使每一个社会成员都自觉承担保护森林资源的责任。“大力造林”，是指要在保护好现有的森林资源的基础上，积极开展植树造林，培育新的森林资源，扩大森林面积，提高森林覆盖率。“采育结合”，是指要把采伐森林和培育森林有机地结合起来，互为条件，互相促进，在不断增加森林面积和蓄积量的基础上有计划地采伐森林，在有计划采伐森林的同时，不断地扩大森林面积和提高森林的质量。“永续利用”，是指在合理利用森林的基础上，通过培育新的森林资源，使森林资源保持稳定发展状态，达到永续不断地满足社会经济发展和人民生活的需要，实现林业的可持续发展。

林业建设方针包含培育森林和利用森林两个方面的内容，培育森林的目的是改善生态环境和适应国民经济可持续发展的需要；利用森林则是把人们培育森林的劳动转化为人所需要的林产品和生态服务。在培育与利用森林的过程中，发挥了森林的生态效益、经济效益和社会效益。培育森林和利用森林之间是互为联系、互为制约、互为依存的关系。

森林法规定我国林业建设方针，具有重要的意义。它赋予林业建设方针以法律的效力，任何人都不得违反，从而有力地保证这一方针的贯彻执行；违反林业建设方针行为是违法的行为，各地方、各部门、各单位必须从遵守法律的高度，严格按照方针的要求

安排林业工作，从而有利于扭转长期存在的重采伐轻营林的经营思想，使林业工作走上正确的轨道。

第二节 林权管理的法律规定

一、林权的概念

林权是指森林、林木、林地的所有者或使用者依法对森林、林木、林地的占有、使用、收益和处分的权利。由于森林、林木、林地的所有权或者使用权在实际工作中具有重要意义，所以，有时又把林权简单地称作森林、林木、林地的所有权或者使用权。

林权一般有广义与狭义之分。广义的林权不仅包括森林、林木的内容，还包括林地的内容，即森林、林木、林地的所有者或者使用者对森林、林木、林地的占有、使用、收益、处分（或依法处分）的权利。狭义的林权则不具有林地的内容，即森林、林木的所有者或者使用者对森林、林木的占有、使用、收益和处分（或依法处分）的权利。一般情况下所说的林权是广义的。广义的林权通常被人们称为“山林权”。在实际工作中，有时把国有森林经营单位依法对授予其经营管理的森林、林木、林地的占有、使用、收益和依法处分的权利称为“经营管理权”。

森林、林木、林地的使用权是所有权中的主要内容。实践中，森林、林木、林地的所有权和使用权在很多情况下是分离的，所以，森林、林木、林地的使用权具有特别重要的意义。

二、林权的主体和客体

1. 林权的主体。林权的主体是指森林、林木、林地的所有者或使用者。根据我国宪法、森林法和土地管理法的有关规定，森林所有权的主体是国家或者集体；林木所有权的主体是国家、集体或个人；林地所有权的主体是国家或者集体。也就是说，在我国，森林归国家或者集体所有，公民个人不享有森林的所有权；林木可以归国家、集体所有，也可以归公民个人所有；林地归国家或者集体所有，公民个人没有林地的所有权，但可以依法享有林地的使用权。森林、林木、林地使用权的主体可以是国家、集体或者个人。

2. 林权的客体。林权的客体是林权所指向的具体物，包括森林、林木、林地。林权的客体具有如下法律特征：

(1) 森林、林木、林地属于生产资料。生产资料所有制是社会经济基础的核心，国家对生产资料的管理是严格的。在我国，作为林业主要生产资料的森林和林地只能归国家或者集体所有。任何单位或者个人不得侵犯国家或者集体的森林、林地所有权；任何人不得把国家所有的森林、林地随意划归集体或者个人所有，也不得把集体所有的森林、林地划归个人所有。国家、集体和个人所有的林木依法受到保护。林木在一般情况下属于生产资料，但不是绝对的，有些林木，如在房前屋后种植的林木，农民自留地上的林木，则属于生活资料的范畴。

(2) 森林、林木、林地是可分物。可分物是指分开以后并不影响也不改变其固有属性的物。森林、林木、林地可以依照有关规定进行分割。如发生林权争议时，可根据有关法律规定，把森林、林木、林地划归不同的当事人所有或者使用。

(3) 森林和林地属于限制流转物。限制流转物是指在其所有权转移时必须遵守有关法律法规特别限制规定的物。根据有关法律的规定，国家所有的和法律规定属于集体所有的林地不得买卖或者违法转让；进行各项建设工程必须占用或者征用林地的，必须按法定程序办理建设用地审批手续；森林和林地的权属如果发生改变，应当依法办理相应的变更登记手续等。

三、国家林权、集体林权和公民个人林权

1. 国家林权。我国宪法第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”森林法第三条规定：“森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。”国家林权是国家所有的森林、林木、林地在法律上的表现。国家所有的森林、林木、林地在整个国家财产中占有十分重要的地位，是发展我国林业的主要物质基础。

国家林权具有唯一性和统一性的特点。所谓唯一性，即只有中华人民共和国才能成为国家所有的森林、林木、林地的唯一主体，其他任何国家机关、企事业单位等都不能成为国家林权的主体。所谓统一性，即国家林权只能由中华人民共和国统一行使和掌握，非经国家授权，任何单位、个人都不得行使。

国家是国家所有的森林、林木、林地的唯一主体，但国家对这些森林、林木、林地的经营管理是通过分级管理和授权的方式实现的。国务院确定的重点国有林区的森林、林木、林地由国务院林业主管部门监督管理，由国有企事业单位经营；其他国家所有的森林、林木、林地由所在地县级以上林业主管部门监督管理，并由国有企事业单位经营。对于那些面积不大、零星分散不便于设立专门的国有林业企事业单位经营的国有林，可以依法确定给当地的集体经济组织经营。

2. 集体林权。集体所有的森林、林木、林地是集体所有财产的重要组成部分，是发展我国林业的主要物质基础之一。集体所有的森林、林木、林地在我国森林资源中占有十分重要的地位。依法保护和合理利用集体所有的森林、林木、林地，是我国林业生产建设事业的重要内容。国家十分重视集体所有的森林、林木、林地的保护。

集体所有的森林、林木、林地的所有者，是该集体经济组织，而不是该组织的成员。只有集体经济组织才有权依照法律的规定及集体经济组织全体成员的决定来行使对集体所有的森林、林木、林地的占有、使用、收益和处分的权利。

集体所有的森林、林木、林地产生的方式是多种多样的。集体经济组织的成员参加该组织时带进来归公的山林（如解放初农民参加合作社时），是该集体经济组织建立时取得森林、林木、林地的主要方式。在现阶段，集体经济组织扩大再生产，是集体所有的森林、林木、林地的最主要的取得方式。森林法第二十七条规定，集体单位营造的林木，归该单位所有；集体承包国家所有和集体所有的宜林荒山荒地造林的，承包后种植的林木除承包合同另有规定的外，归承包的集体所有。此外，集体经济组织还可以接受公民个人赠予的林木等。

集体所有的森林、林木、林地受国家法律保护，任何单位和个人都不得侵占，也不得任意平调和无偿占有。

3. 公民个人林权。在我国，公民个人可以享有林木所有权和林地使用权。公民个人所有的林木和使用的林地是我国森林资源的组成部分。森林法规定，个人所有的林木和使用的林地，同样要由县级以上地方人民政府登记造册，发放证书，确认所有权和使用权。

根据森林法的规定，公民个人不享有森林和林地的所有权，这是我国宪法取消土地私人所有原则的体现。因此，公民个人只能是林木的所有者和林地的使用者。公民个人行使林木所有权和林地使用权也必须符合法律和社会公共利益。

在公有制基础上通过劳动取得林木所有权和林地使用权，是公民个人林权取得的主要方式，如农民在房前屋后、自留地、自留山上种植的林木，归个人所有；城镇居民在自有房屋的庭院内种植的林木，归个人所有；承包国家所有或集体所有的宜林荒山荒地造林的，除承包合同另有规定的以外，所种植的林木归承包的个人所有。此外，还可以通过继承、接受赠予等方式取得个人林木所有权，通过划定自留山、承包山林等形式取得个人林地使用权。

公民个人自留山造林和承包荒山造林，绝大多数都是以家庭的形式出现的，极个别的情况才是以个人的形式出现，所以，自留山造林和承包荒山造林的主体多数情况下是家庭，少数情况下是个人。自留山造林和承包荒山造林的林木权属以家庭形式出现的归全家人所有，以个人形式出现的归个人所有。承包荒山造林合同如果规定发包方也享有部分林木所有权的，则承包荒山造林的林木所有人还应包括发包方。

公民个人的林木所有权和林地使用权受法律保护。这不仅是对公民个人财产和其他合法权益的保护,而且有利于调动广大农民植树造林的积极性。

此外,在我国现阶段还存在共有林权的形式,即林权的所有者或使用者为两个以上当事人的情况。

四、林权的确认与林权证书的发放

森林法第三条规定:“国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门,对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册,发放证书,并通知有关地方人民政府。”森林法实施条例规定:国家依法实行森林、林木和林地登记发证制度;森林、林木和林地的权属证书式样由国务院林业主管部门规定。

森林、林木、林地的所有权和使用权证书直接关系到所有人和经营者的合法权益,直接关系到森林、林木和林地权属是否稳定。森林法实施条例分别不同情况,对使用国有的森林、林木和林地,集体所有的森林、林木和林地,以及单位和个人所有或者使用的森林、林木和林地的登记发证程序作了明确规定。

1. 依法使用国有森林、林木和林地的登记程序:

(1) 使用国务院确定的国有重点林区(目前主要是指东北、内蒙古国有林区)的森林、林木和林地的登记程序:使用单位向国务院林业主管部门提出登记申请,由国务院林业主管部门登记造册,核发证书,确认森林、林木和林地使用权以及由使用者所有的林木所有权。

(2) 使用国有的跨行政区域的森林、林木和林地的登记程序:使用单位和个人向共同的上一级人民政府林业主管部门提出登记申请,由该人民政府登记造册,核发证书,确认森林、林木和林地使用权以及由使用者所有的林木所有权。

(3) 使用国有的其他森林、林木和林地的登记程序:使用单位和个人向所在地的县级以上地方人民政府林业主管部门提出登记申请,由县级以上地方人民政府登记造册,核发证书,确认森林、林木和林地使用权以及由使用者所有的林木所有权。

(4) 未确定使用权的国家所有的森林、林木和林地,由县级以上人民政府登记造册,负责保护管理。

2. 集体所有的森林、林木和林地的登记程序:集体所有的森林、林木和林地,由所有者向所在地的县级人民政府林业主管部门提出登记申请,由该县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。

3. 单位和个人所有的林木的登记程序:单位和个人所有的林木,由所有者向所在

地的县级人民政府林业主管部门提出登记申请,由该县级人民政府登记造册,核发证书,确认林木所有权。

4. 使用集体所有的森林、林木和林地的登记程序:使用集体所有的森林、林木和林地的单位和个人,向所在地的县级人民政府林业主管部门提出登记申请,由该县级人民政府登记造册,核发证书,确认森林、林木和林地使用权。

依法登记的森林、林木和林地的所有权、使用权,受法律保护。依法登记并发放的林权证书,是确认森林、林木和林地所有权或者使用权的法律凭证。

5. 森林、林木、林地所有权或者使用权的变更登记:森林、林木和林地所有权或者使用权经登记并确认了权属以后,会因各种情况而发生变化,例如,因依法征用或者占用林地将林地变为非林地,因合资、合作造林等使森林、林木和林地的所有权人或者使用权人发生变化等等。这些森林、林木和林地的所有权或者使用权发生变化后,应当依法办理变更登记手续。

五、森林、林木、林地使用权的流转

森林、林木、林地使用权的流转是指森林、林木、林地使用权的依法转让。随着我国社会主义市场经济体制的建立和林业改革的深入,森林、林木、林地使用权作为生产要素进入市场流转是必然趋势。森林、林木、林地和宜林荒山荒地的流转已在各地开展起来。例如,许多地方的农村集体经济组织和承包山林的农民个人将其经营的森林、林木或者林地使用权作价入股,联合经营;一些地方面向社会各界将宜林荒山荒地使用权以拍卖等方式交由单位、个人造林、营林;有的地方将林地使用权以出租方式吸引外商投资,营造速生的用材林。这些在生产实践中产生的新的营林方式,有利于调动林业生产者的积极性,有利于加快林业规模经营和集体经济的发展,有利于吸引国内外的资金用于林业生产。森林法对森林、林木和林地使用权的流转作了明确规定,是新森林法增加的内容。

1. 流转的对象及其范围。根据森林法第十五条的规定,国家允许森林、林木、林地作为资产转让,或者将其作价入股,作为合资、合作条件的是下列森林、林木的所有权、使用权和林地的使用权:用材林、经济林、薪炭林;用材林、经济林、薪炭林的林地使用权;用材林、经济林、薪炭林的采伐迹地、火烧迹地的林地使用权;国务院规定的其他森林、林木和其他林地使用权(例如经批准的特种用途林中的某些风景林的林木和林地使用权等)。

应当注意,并不是所有的森林、林木、林地使用权都可以依法转让。除上述规定的情形外,其他森林、林木和其他林地使用权不得转让。

2. 流转的标的和形式

(1) 流转的标的有林木(活立木)的所有权和林地使用权。二者可以分别转让,也可以同时转让。此外,将森林、林木、林地使用权有偿转让或者作为合资、合作条件的,转让方或者出资方已经取得的林木采伐许可证仍然具有法律效力,也可以同时转让。

(2) 目前生产实践中主要的流转方式:林木(活立木)的转让,包括以培育、经营为目的的林木折价转让和林木采伐权转让;林地、宜林地使用权和林木所有权拍卖;林地使用权租赁经营。

(3) 将森林资源作价入股或者作为合资、合作的出资条件的主要方式:①林地使用权、林木折价入股,其形式主要有两种:一是采取股份合作方式将林地使用权和林木折价入股合作经营;二是对林木和林地使用权通过评估折股,成立规范的公司,公司在筹建时,把林地使用权和林木所有权折为公司股本的一部分。②与外商合资、合作,设立中外合资、合作企业,投资造林。

3. 流转的限制条件。对森林、林木、林地使用权的转让,森林法规定了两种限制:一是用途限制,即转让森林、林木、林地使用权后不得改变林地的用途,不得将林地改为非林地,防止森林资源因转让而流失;二是经营限制,即转让双方都必须遵守关于森林、林木采伐和更新造林的规定,防止在转让过程中森林资源受到破坏。

六、林权争议

1. 林权争议的概念和性质。林权争议是森林、林木、林地的所有者或使用者就如何占有、使用、收益和处分森林、林木、林地问题所发生的争执或纠纷。林权争议有广义和狭义之分。广义的林权争议不仅包括林木所有权或使用权的争议,还包括林地所有权或使用权的争议。广义的林权争议在有些地方又被称为“山林权纠纷”;狭义的林权争议仅指林木所有权或使用权的争议。一般所说的林权争议多是指广义的林权争议。

林权争议产生的原因是多方面的,有历史遗留的,也有经营管理过程中产生的,还有技术上的原因以及工作粗糙造成的林界不清、记载面积与实际面积不符、协议书规定不明确等原因。

实践中的林权争议,有单纯的林木所有权的争议,也有单纯的林地所有权或使用权的争议,发生最多的是林木所有权和林地使用权都有争议的情况。林权争议可以发生在单位之间、公民个人之间和个人与单位之间。

林权争议的焦点,是森林、林木、林地的所有权或使用权的归属问题,其性质属于财产权益争议的民事纠纷范畴。林权争议是在根本利益一致的基础上就如何占有、使用、收益和处分森林、林木、林地而产生的纠纷,属于人民内部矛盾问题,所以只能用说服教育的方法和按法律规定的程序处理。

林权争议问题如果不能及时、有效地解决,容易导致对森林的乱砍滥伐,破坏或影响林业的正常生产经营活动,不仅侵害经营者的权益,也损害国家的利益,还会影响安定团结,甚至可能导致群众械斗和严重破坏森林资源的情况发生。因此,依法及时、正确地处理林权争议,对于保护森林资源,发展林业生产,具有很重要的意义。

2. 林权争议的解决方法

(1) 林权争议的协商解决。当事人通过协商的方式处理林权争议,称为林权争议的当事人协商解决。协商解决是实践中解决林权争议的主要方法。林权争议是当事人在根本利益一致的基础上所产生的纠纷,所以应当在不违反国家法律、政策的前提下,本着互谅互让、公平合理、有利于生产和生活的原则,从安定团结的大局出发,主动协商解决。这既有利于争议的解决,又不影响当事人之间的团结,也便于执行。

当事人之间协商解决林权争议,一般有以下几个工作步骤:当事人一方向对方提出解决争议的建议;当事人之间进行协商或实地调查;签订协议。一般情况下,无论争议是否得到解决,都应签订有关协议,以便备案。如果争议的实质问题在协商中得到解决,则可将协议上报县级以上人民政府办理确认权属的登记手续。

(2) 林权争议的行政解决。林权争议的行政解决即人民政府依法处理林权争议,必须符合两个条件:一是当事人未经协商或者协商没有解决的;二是未经人民法院审理的。

根据森林法第十七条规定,单位之间发生的林权争议,应由县级以上人民政府依法处理;个人之间、个人与单位之间发生的林权争议,应由当地县级或者乡级人民政府依法处理。处理林权争议应遵循的原则是:尊重历史和现实情况,有利于安定团结,有利于保护、培育和合理利用森林资源,有利于群众的生产、生活。林权争议处理的机构是各级人民政府设立的林权争议处理机构。

当事人经协商未达成协议或不愿协商解决的,任何一方可以向有处理权的人民政府林权争议处理机构申请处理。处理程序是:①当事人递交有关林木、林地权属争议处理的书面申请,其内容应当包括:当事人的姓名、地址及法定代表人的姓名、职务;争议的现状,包括争议面积、林木蓄积,争议地所在的行政区域位置、四至和附图;争议的事由,包括发生争议的时间、原因;当事人之间协商的意见。②当事人对提出的主张应当出具证据,如提供林权证、土地证等权属证明,不能出具证据的,不影响处理机构依据有关规定和证据认定争议事实。③由林权争议处理机构进行调处,经调解达成协议的,当事人应当在协议上签字或盖章,并由调解人员署名,加盖林权争议处理机构的印章,报同级人民政府备案;经调解未达成协议的,林权争议处理机构应当制作处理意见书,由人民政府作出决定。

当事人对有关人民政府作出的处理决定不服的,可以在法定期限内,向人民法院起诉。但是,由有关人民政府对林权争议作出处理决定,是诉讼程序解决林权争议的法定

的必经程序。

林权争议经人民政府处理以后,也要由县级以上人民政府登记造册,核发证书,确认权属。

(3) 林权争议的诉讼解决。根据森林法的规定,当事人对有关人民政府作出的处理决定不服的,可以在接到通知之日起一个月内,向人民法院起诉,由人民法院作出最终的裁决。只有当事人对人民政府作出的处理决定不服的,当事人才可以向有关人民法院提起诉讼。有关当事人对林权争议既不能协议选择人民法院直接处理,也不能由任何一方直接向人民法院提起诉讼。林权争议当事人一方或者双方因不服人民政府作出的处理决定而向人民法院提起诉讼的,有关人民法院应当受理。人民法院对这类案件的受理和审理,应当适用行政诉讼法的规定,即作为行政诉讼案件受理。

林权争议经人民法院依法审理完毕,由县级以上人民政府根据人民法院的判决或者裁定登记造册,核发证书,确认权属,予以法律保护。

林权争议不论是经当事人协商解决,还是经人民政府处理或者诉讼程序解决,在争议解决以前,任何一方都不得砍伐有争议的林木。有争议的林木、林地争议处理过程中,应当保持原状。另外,如果发生以林权争议为借口,实施侵权行为或者破坏森林资源行为的,则不能用解决林权争议的方法处理,必须依法予以制裁。

七、林地管理

林地,包括郁闭度0.2以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。林地是森林资源的重要组成部分,是发展林业必不可少的物质条件。我国是一个少林的国家,我国人口占世界人口的22%,但森林面积只占世界森林面积的4.6%,而且多年来林地被随意侵占的现象十分严重。虽然我国每年造林面积不少,但由于现有林地被侵占等原因,使得每年净增加的森林面积却不多,这已成为影响我国林业发展的严重问题。为了在保证国家建设用地需要的同时,避免非法侵占、破坏林地,森林法对占用林地和征用林地问题作出了严格的规定。

1. 占用林地与征用林地的概念。占用林地是指国有企事业单位、机关、团体、部队等单位因勘查、开采矿藏和各项建设工程的需要,依法使用国家所有的林地。征用林地,是指国有企事业单位、机关、团体、部队等单位因进行勘查、开采矿藏和各项建设工程的需要,依法使用集体所有的林地。

占用林地和征用林地都会产生林地用途被改变的法律后果,但两者有不同之处:占用林地后,林地的所有权并没有改变,仍归国家所有,但林地的使用权发生改变,归依法占用林地的单位享有;征用林地后,林地的所有权发生改变,原为集体所有,经征用

以后变为国家所有，同时林地使用权也依法归征用林地的单位享有。

我国的林地较少，国家十分重视对林地的保护。森林法规定，进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地。只有始终坚持不占或者少占林地的原则，像保护耕地一样保护林地，才能更好地保护我们有限的森林资源，从而使林业在现有基础上得到更大的发展。

2. 占用林地与征用林地的审批程序。根据森林法及其实施条例的规定，勘查、开采矿藏和修筑道路、水利、电力、通讯等工程，需要占用或者征用林地的，用地单位须办理以下手续：向县级以上人民政府林业主管部门提出用地申请；经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后，按照国家规定的标准预交森林植被恢复费，领取使用林地审核同意书；凭使用林地审核同意书依照国家有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续。

占用或者征用防护林林地或特种用途林林地面积 10 公顷以上的，用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积 35 公顷以上的，其他林地面积 70 公顷以上的，由国务院林业主管部门审核；占用或者征用林地面积低于上述数量的，由省级人民政府林业主管部门审核。占用或者征用国家重点林区的林地的，由国务院林业主管部门审核。

需要强调的是，占用或者征用林地必须经林业主管部门审核同意的规定，是修改森林法新增加的规定，是国家进一步加大对林地保护力度的体现。森林法实施条例还明确规定，占用或者征用林地未经林业主管部门审核同意的，土地行政主管部门不得受理建设用地申请。多年的实践证明，占用或者征用林地前先经林业主管部门审核把关，是控制占用、征用林地，保护森林资源的有效措施之一，是十分必要的。

3. 占用林地与征用林地的补偿制度。森林法规定，占用或者征用林地的用地单位必须依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费专款专用，由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林，恢复森林植被，植树造林面积不得少于因占用或者征用林地而减少的森林植被面积。

另外，根据有关法律、法规的规定，占用或者征用林地的用地单位还应当按规定支付林地补偿费、林木补偿费和安置补助费，具体征收办法和标准按各省、自治区、直辖市的具体规定执行。所收取的各项补偿费用，除按规定付给个人的部分以外，应纳入森林经营单位的造林营林资金，用于造林营林。

4. 临时占用林地。由于建设工程的需要，可能会出现临时占用林地的情况。对于需要临时占用林地的，森林法实施条例规定应当经县级以上人民政府林业主管部门批准。临时占用林地的期限不得超过两年；不得在临时占用的林地上修筑永久性建筑物；占用期满后，用地单位必须恢复林业生产条件。

5. 森林经营单位修筑直接为林业生产服务的工程设施占用林地。森林经营单位在所经营的林地范围内修筑直接为林业生产服务的工程设施，需要占用林地的，由县级以

上林业主管部门批准；森林经营单位在所经营的林地范围内修筑不是直接为林业生产服务的其他工程设施，需要将林地转为非林业建设用地的，必须依法办理建设用地审批手续。

“直接为林业生产服务的工程设施”是指：培育、生产种子、苗木的设施；贮存种子、苗木、木材的设施；集材道、运材道；林业科研、试验、示范基地；野生动植物保护、护林、森林病虫害防治、森林防火、木材检疫的设施；供水、供电、供热、供气、通讯基础设施。

此外，根据有关法规、规章的规定，农村居民占林地建住宅的，须经所在地县级林业主管部门或其委托的单位签署意见，由县级人民政府审批。

第三节 森林经营管理的法律规定

一、林业主管部门及其主要职责

森林经营管理是指各级人民政府及其林业主管部门根据森林法的规定，对森林资源所采取的保护、合理利用、及时更新、科学培育，以提高森林的产量和质量，充分发挥森林多种效益的各种行政措施的总称。它包括对各项森林经营活动进行决策、规划、组织、指挥、协调和监督等。

森林法第十条规定：“国务院林业主管部门主管全国林业工作。县级以上地方人民政府林业主管部门，主管本地区的林业工作。乡级人民政府设专职或者兼职人员负责林业工作。”森林法第十三条规定：“各级林业主管部门依照本法规定，对森林资源的保护、利用、更新，实行管理和监督。”

“国务院林业主管部门”是指代表国务院管理全国林业工作的机关，在现阶段是国家林业局。1998年国务院机构改革后，撤销林业部，组建国家林业局，虽然名称发生了变化，但其管理林业的职能没有改变，仍是国务院主管林业行政工作的职能部门，并负责全国造林绿化、森林资源保护管理、生物多样性保护、防治国土荒漠化和森林工业的行业管理。森林法使用“国务院林业主管部门”的名称而不出现“国家林业局”的名称，是因为随着形势的发展及机构改革的需要，机构的名称及管理形式都有可能发生变化，但是代表国务院主管全国林业工作的机构总是要设置的。同样，“县级以上地方人民政府林业主管部门”的规定也是如此。

根据有关规定，国务院林业主管部门的主要任务是：贯彻执行党和国家的林业方针、政策、法律、法规；对森林资源及森林生态环境进行保护、管理和监督；统筹规划

造林绿化、森林工业、多种经营和森林资源的综合开发利用；指导协调林业生产建设和提供服务，对各省、自治区、直辖市的林业工作进行业务指导；推进林业改革，加快林业发展，充分发挥森林的多种功能和效益，为国家建设和人民生活提供丰富的林产品和良好的生态环境。

县级以上地方人民政府林业主管部门的主要职责是：负责组织森林资源清查，建立森林资源档案制度，掌握森林资源消长变化情况；为同级人民政府制定林业长远规划提供资料，根据需要参与研究和论证；指导农村集体经济组织和国有农场、牧场、工矿企业等单位编制森林经营方案；在有关人民政府组织下调处林权争议；协助人民政府组织各单位建立各种护林组织，加强森林防火工作；负责组织森林病虫害防治工作，依法确定林木种苗的检疫对象，划定疫区和保护区，制定林木种苗检疫的有关规定；组织推广林业科学技术，开展林业技术培训、技术咨询和技术服务；负责或组织森林和野生动物类型自然保护区的划定和管理，负责自然保护区以外珍贵树木和林区内有特殊保护价值的动物、植物资源的保护管理工作；参加年森林采伐限额的制定并协助人民政府做好审核工作；负责林木采伐许可证的审核、发放和管理工作，并负有监督、检查的责任；负责木材运输证件的审核、发放工作；负责对违反森林法行为的行政处罚工作以及林业主管部门应负责的其他工作。地方各级人民政府林业主管部门因级别不同和辖区情况不同，其具体职责也不尽相同，应根据有关法规的规定或有关人民政府的规定确定。

对于“林业主管部门”这一名称，不同时期的立法文件的用法不完全相同。一些文件也有使用“林业行政主管部门”、“林业行政机关”名称的，其含义与本书所使用的“林业主管部门”是相同的。

二、林业工作站及其主要职责

林业工作站（以下简称林业站）是依法对森林和野生动植物资源实行管理和监督，组织和指导农村集体经济组织、个人发展林业生产和开展林业社会化服务的基层事业单位。

凡有林业生产和经营管理任务的地方，应当在乡镇设立林业站；林业生产和经营管理任务相对较轻的地方，可以在两个以上的乡镇设立林业站。林业站的设立，由县级林业主管部门提出意见或者由县级林业主管部门与当地乡镇人民政府协商后提出意见，报县级人民政府批准。

林业站由县级林业主管部门直接领导或者实行由县级林业主管部门和所在地乡镇人民政府双重领导的管理体制。国务院林业主管部门主管全国林业站的管理和监督工作。县级以上地方人民政府林业主管部门主管本行政区域内林业站的管理和监督工作。

林业站人员的编制应当根据国家有关规定和当地实际情况，由县级林业主管部门商