

林政管理学

王一军 编著

海 洋 出 版 社

前 言

本书是以林业部门行政管理为手段，以贯彻实施党和国家的林业政策、法律、法规，部门规章为依据，使林业部门行政管理形成了一个法律化、规范化、程序化、制度化的综合管理体系，以适应改革开放和社会主义市场经济体系发展的新形势。

本书编写的目的，是为了满足林政管理教学的需要，使广大学生和在职培训学员有一本较系统的林政与法规方面的参考教材，坚持从实际需要出发，突出针对性和实用性，又考虑到学科的系统性、理论性和知识面，力求理论联系实际。

全书分为12章和案例选编。内容包括概论、林业行政法与行政行为、林业生产建设方针和管理制度、森林资源财产管理制度、森林保护管理制度，森林采伐管理制度、自然保护区和野生动物的保护管理、木材和林木种子的经营管理制度、木材和松香运输管理制度、林业行政处罚、行政复议、行政诉讼法律制度，以及案例选编等。

本书的编写是以马列主义毛泽东思想为指导，坚持以法治林，依法行政的林业行政管理科学体系。

由于林政管理学是一门新兴的学科，尚处在开创阶段，有些问题有待进一步探讨，又由于水平和时间所限，书中不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

最后，我对彭利军、雷志星、李敢坚和王燕等所有关心和帮助本书出版的同志表示感谢。

作 者

1993年8月

目 录

第一章 概 论	(1)
第一节 林政管理.....	(1)
第二节 林政管理的本质和特征.....	(6)
第三节 林政管理的基本原则、林政管理与相邻学科的关系	(14)
第四节 林政管理的产生及其发展历史	(20)
第二章 林业行政法与林业行政行为	(32)
第一节 林业行政法的制定、效力和解释	(32)
第二节 林业行政法律关系	(39)
第三节 林业行政行为	(46)
第三章 我国林业的建设方针和管理制度	(60)
第一节 我国林业的建设方针及其任务	(60)
第二节 植树造林的法律规定	(67)
第三节 森林更新与封山育林管理制度	(70)
第四章 森林资源财产所有权及其管理制度	(77)
第一节 森林资源的概述及其财产所有权	(77)
第二节 山林权的管理制度	(84)
第三节 林业用地和森林经营管理	(90)
第四节 山林纠纷的调解	(95)
第五章 森林保护管理制度	(102)
第一节 森林植物检疫管理制度.....	(102)
第二节 森林病虫害防治管理制度.....	(110)
第三节 森林防火管理制度.....	(115)

第六章 森林采伐管理制度	(124)
第一节 森林采伐与合理利用.....	(124)
第二节 森林采伐凭证管理制度.....	(131)
第三节 乱砍滥伐森林、林木行为的处罚.....	(139)
第七章 自然保护区与野生动物的保护管理	(146)
第一节 自然保护区的管理制度.....	(146)
第二节 野生动物保护法律制度.....	(156)
第三节 野生动物的保护管理工作.....	(160)
第八章 木材和林木种子的经营管理制度	(173)
第一节 木材经营流通管理制度.....	(173)
第二节 木材市场管理制度.....	(182)
第三节 林木种子的经营管理制度.....	(188)
第九章 木材和松香的运输管理制度	(194)
第一节 木材运输的检查监督管理.....	(194)
第二节 木材检查站的管理制度.....	(205)
第三节 松香产品的运输管理制度.....	(211)
第十章 林业行政处罚及其程序	(217)
第一节 林业行政处罚概述.....	(217)
第二节 林业行政处罚程序规定.....	(224)
第三节 管辖、受理与查处.....	(229)
第四节 送达和执行.....	(240)
第十一章 行政复议制度	(245)
第一节 行政复议的概念、基本原则及其意义.....	(245)
第二节 复议管辖、复议机构和复议参加人.....	(254)
第三节 申请与受理.....	(260)
第四节 审理与决定.....	(265)
第五节 送达与法律责任.....	(270)
第十二章 行政诉讼法律制度	(274)

第一节	行政诉讼的概念和基本原则.....	(274)
第二节	受案范围与管辖.....	(280)
第三节	诉讼参加人.....	(286)
第四节	证据.....	(291)
第五节	审理与判决.....	(297)
第六节	执行与侵权赔偿责任.....	(308)
附：林业案例选编.....		(312)
参考文献.....		(321)

第一章 概 论

林业是国民经济一个重要的物质生产部门，不仅为社会提供木材和其他林产品，而且对自然环境的保护和生态平衡，以及卫生保健等方面具有多种效用。

林业生产是社会经济生活一项不可缺少的内容，具有强烈的群众性和社会性。林业生产行为不仅直接关系到经营者的利益，而且也关系到一个地区和整个国家的经济发展与繁荣，关系到自然环境的保护和民族的生存。因此，林业生产行为必然要受到国家的林业政策、法律、法规的指导与调整，以及林业行政部门的宏观调控与管理，以达到保护和合理利用森林，以及林区其他资源，促进林业的发展，提高林业的经济效益、生态效益和社会效益。

第一节 林政管理

一、林政管理的概念及其研究

（一）林政管理的概念

所谓林政管理，包括两层涵义：一层涵义是指林业行政管理，即国家林业行政主管部门，在法律规定权限范围内，对全国的林业行政事务和林业工作行使管理权，贯彻实施国家的林业方针政策、法律、法规，保证国家的管理意志得到实现。林业行政管理，是国家管理林业行政事务的具体分工和具体表现形式。行政管理是社会最基本、最普遍存在的管理形式和管理内容，任何部门、任何单位和团体都离不开行政管理。另一层涵义是指林业行政行为，即林业行

政管理机关、行政工作人员，实施行政管理职权，履行公务等所发生的各种活动，并产生一定法律效果的行为总称。

因为林业生产建设活动，从来就是社会经济生活的重要内容，并构成社会的经济基础，必然受到国家的行政干预和组织，人们的林业经济关系必须受到国家法律的调整。所以，林政是一个行政综合管理监督体系。

（二）林政管理的研究

林政学是研究一定社会制度下的国家，对林业生产建设，森林和其他资源的保护与开发利用、林产品流通，林业科学技术等方面采取的最高策略、管理原则和管理手段，集中地表现为国家的林业政策、法律、法规、规章及其贯彻实施的行政组织体系，行政行为规范等内容的科学概称。

林政管理作为一门独立的学科来研究，这是现代社会对林业行政管理重要性认识的提高，管理科学的发展，以及社会发展对林业的需要所形成的林业部门行政管理学科。

在我国，林政管理的科学研究，虽然起步较晚，林政学正处创建阶段。但由于我国社会主义制度的优越性和林业生产建设的迅速发展，为林政科学研究的发展，开辟了广阔的前景，使它具有强大的生命力，引起社会的普遍重视和广大实际工作者的兴趣。

国外一些林业发达国家和我国台湾地区，对林政科学的研究起步较早，但由于各国的社会制度不同，必然对林政学的研究产生局限性，存在不同的认识。例如林政学的定义，日本琉球大学新本光孝教授，北海道大学小关隆棋教授认为，林政学是研究林业政策和制定林业政策的学问。美国耶鲁大学森林资源政策荣誉教授 A.C. 沃雷尔认为，林政学是研究如何使用森林资源，以便达到社会期望目的为原则的学问。

我国台湾学者焦国模认为，林政学是研究国家、团体或个人在营林上所采取的方法及原则的学问。台湾学者李顺乡认为，林政学

就是确立一最高原则，完成森林对国家贡献使命的学问。

如何认识林业政策的目的，日本新本光孝认为，林业政策受时代的影响，同时与林学技术、林业行政、林业科学研究等有密切关系。因此，包括多种目的：①林产品产出的最优化；②森林资源的状况和木材需求的平衡；③治山绿化；④林业经营者收入的稳定；⑤森林的多种效用，特别是森林的环境保护作用。台湾焦国模认为，林业政策的目的有三个方面：①森林效益的获得，概括起来为保安、经济、副效用等；②人类生存之所需，在于使森林提供充足的物质及服务，以满足人类对物质条件和精神条件的需要；③社会需要的满足。政策作为一种规范，随着社会的需要而建立，随着社会的需要而变化。林业政策是社会政策的一种，其目的在于达到社会的需要。

必须指出，任何脱离社会制度这一本质特征的林政学，必然受到社会的局限，脱离广大人民群众的利益，失去林业主体地位的人民群众。只有反映和维护人民群众对林业的要求和合法权益为出发点的林政学，才会具有强大的生命力和广泛的社会基础，才能为本学科的发展找到正确的方向和道路。

二、林业行政管理的内容

（一）林业行政组织管理

林业行政组织，是指根据国家行政组织法和林业行政管理的实际需要，设置行使林业管理权力的各级林业行政主管部门，以及林业的其他具体执行监督机构，包括林业行政管理系统，即从国务院林业部到省林业厅（局），地（州）市林业局，县、市林业局，乡镇林业工作站；林业执行监督和执法系统，即林政和林业公安机关；林业生产经营系统中的行政组织等。林业行政组织之间的活动关系，既有自上而下的垂直领导，管理职责权力分工和上、下级的权能关系，也有横向行政组织领导和行政协调关系，形成纵、横交错的林业行政组织网络体系。根据我国的实际需要和林业行政管理的综合职能，

林业行政管理组织机构如图 1-1。

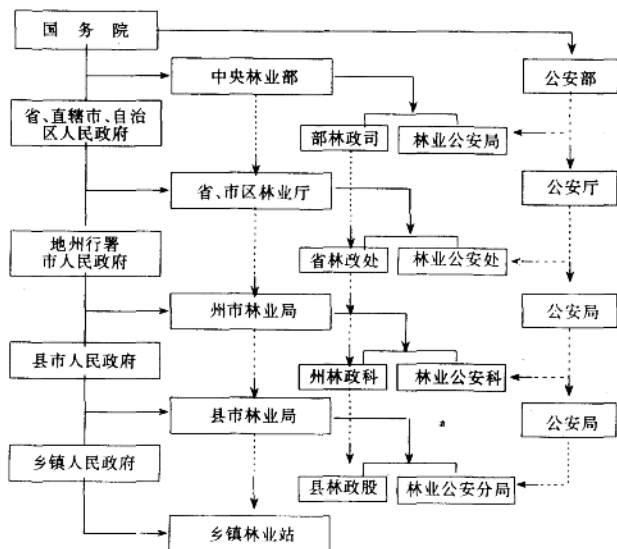


图 1-1 全国林业行政组织机构示意图

注： 实线→行政领导关系 虚线——→业务指导关系

林业行政组织机构的设置或调整，取决于国家的管理体制和社会经济秩序。因此，需要从以下三方面考虑：

1. 从林业实际出发

林业行政机构的设置或调整，必须从林业的实际需要出发。林业的实际，是指林区的自然特点、居民的分布、经济发展水平和社会治安状况，有利于加强林区生产、生活秩序管理，维护社会的安定团结和人民生命财产的安全，有利于保护森林资源，促进林业生产建设的发展，有利于促进合理开发利用林区资源，繁荣社会经济，

发展生产力。因此，要求林业行政机构不断完善管理服务职能，从单一管理型向开发经营型发展，防止人浮于事的现象，要求林业行政机构的设置或调整不要随意进行。

2. 要保持相对的稳定性

林业行政机构的设置或调整，必须从林业生产建设周期长的特点来考虑，既不能随意滥设编外组织，也不宜随意撤销已经有关政府批准设置的林业机构。时设时废，这样既不利于管理，又影响林业生产者的积极性。

3. 林业行政机构的效率性

林业行政机构的效率取决于两个方面：一是自身的管理职能和行为能力，该管的事项一定能管住，管好，该办的事情一定要准确、及时，符合法定程度；二是要充分发挥林业行政机构的职能作用，不断完善管理和监督服务体系，转换职能。

（二）人事管理

人事管理是林业行政管理的一个重要组成部分。人事管理的内容包括机构的编制、人员的配备，干部的选拔、任免、各类人员的培训、考核、奖惩、职务、职称的晋升，工资和福利待遇的确定，人员的离休、退休、辞职、调动等一系列人事管理制度和人事行为。

人事管理必须严格按照国家统一规定的方针政策、法规规定的管理原则、用人标准，做到知人善用。知人就是发现和尊重人的知识、才能和长处。善用就是按照德才兼备，任人唯贤的原则，按照革命化、年轻化、知识化、专业化的标准，大胆使用，让人施展才干。

人事管理工作和其他工作一样，有其规律性和科学性，要求坚持改革创新，不断完善人事管理制度和人事行为规范，完善人才考核、招收、录用、聘用、职称评定，职务升降、解除、工资待遇，以及人才的正常流动和用人单位自主行使人事管理权等方面的规章制度。

（三）林业行政事务管理

林业行政事务管理，包括机关事务管理和林业事务管理两方面的内容。

林业行政机关事务管理，首先是加强机关的革命化建设，树立全心全意为人民服务的思想，转变机关工作作风，深入实际，调查研究，解决林业生产建设管理中存在的实际问题；第二，提高林业行政机关的办事效率和整体决策能力，克服拖拉疲沓，因循守旧，思想僵化，脱离实际，人浮于事，工作不负责任的官僚主义作风；第三，加强机关的廉政建设，防止少数人把权力进入市场，谋取个人私利，贪污腐败；第四，发扬艰苦奋斗，勤俭创业，勇于开拓的精神。林业生产建设是一个艰苦创业的过程，需要全社会的共同努力，才能完成绿化祖国的伟大壮举。

林业事务管理包括以下方面的内容：①加强对林业生产建设的综合决策和发展战略布署；②加强对森林资源的保护及其权属管理；③加强植树造林、森林更新及其经营的组织管理；④加强对森林采伐的限额管理和监督；⑤加强对木材、松香产品的经营流通和运输的检查监督管理；⑥加强林业行政执法管理，包括政策的调整，法规的制定、清理和修改等内容。

第二节 林政管理的本质和特征

一、林政管理的本质

林政管理的本质与国家本质具有一致性，集中表现为它的阶级性，即有什么性质的国家，就有什么性质的林业政策、法规，反映占统治地位的阶级意志，并为那个阶级的利益服务。

（一）我国的林政管理体系是生产资料公有制基础上的上层建筑
我国的林政管理体系反映了我国社会主义林业经济制度的要

求，并为它服务。我国社会主义林业经济制度包括三个方面的内涵：①林业生产资料社会主义公有制；②林业劳动者在生产过程中的平等合作地位；③实行各尽所能，按劳分配的原则。其中林业生产资料公有制是最基本的要素，起决定性作用。

1. 森林资源属全民和集体所有

根据我国森林法和其他有关法律规定，林业基本生产资料的林地所有权，只属于全民和集体所有，个人不拥有林地所有权，但个人可以依法取得一定的林地使用权，包括自留山、承包全民或集体的荒山、荒地，进行植树造林或森林经营活动。森林和林木主要属全民和集体所有，个人所有的林木数量较少，主要是自留山、自留地，以及房前屋后种植的林木，个人承包荒山造林，林权属承包者和地权者共同所有。个人所有的林木是集体经济的补充。

我国的林业法律、法规，以及林业行政管理制度和规章反映的基本内容包括：①确认全民所有和集体所有的森林、林木和林地所有权；②确认个人的林木所有权和林地所有权；③国家依法保护森林、林木的所有者和林地使用者的合法权益不受任何单位和个人的侵犯。

2. 稳定山林权，落实责任制

稳定山林权是我国一项重要的林业政策和林业法律制度。早在1981年党中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》中明确规定，“稳定山权林权，落实林业生产责任制”，文件规定：“国家所有、集体所有的山林树木，或个人所有的林木和使用的林地，以及其部门、单位的林木，凡是权属清楚的，都应予以承认，由县或者县级以上人民政府颁发林权证，保障所有权不变”。划给社员的自留山，由社员植树种草，长期使用。社员在房前屋后、自留山和村民小组指定的其他地方种植的树木，永远归社员个人所有，允许继承。

稳定山权林权，完善和落实林业生产责任制，积极引导农民实行多种形式联合造林，联合采伐，联合更新，把责权利，整体利益

和个人利益紧密地结合起来，有利于调动各方面的林业积极性。

3. 国家、集体、个人齐上，全社会办林业，全民搞绿化

(1) 我国社会主义生产资料公有制解放了林业生产力，为国家、集体、个人齐上，全社会办林业，全民搞绿化创造了基本条件。毛泽东同志曾经指出：“社会主义不仅从旧社会解放了劳动者和生产资料，也解放了旧社会无法利用的广大自然界^①”。在半封建半殖民地的旧中国，国土破碎，森林被破坏，遍地荒山秃岭，水旱风砂连年不断，民不聊生，国家只是压迫人民的机器，谁也不会关心造林、营林事业。

(2) 我国的林业状况和人民的根本利益，需要国家、集体、个人齐上，全社会办林业，全民搞绿化。正如 1990 年江泽民总书记、李鹏总理《致全国绿化委员会第九次全体（扩大）会议的信》中指出的：“植树造林，绿化祖国，是造福千秋万代的大事，对于加快国民经济的发展，改善生态环境，促进精神文明建设，都具有十分重要的意义”，同时还指出：“林业是国民经济的重要组成部分，既是一项产业，又是公益事业，具有生态效益、经济效益和社会效益”，信中要求“各级党委和政府要高度重视造林绿化工作，把它列入重要议事日程，切实加强领导，充分发动群众，实行全社会办林业，全民搞绿化”。全社会办林业，全民搞绿化，既是重要的政策依据，也是林政工作的重要任务。国家、集体、个人齐上，人人植树造林，绿化祖国，才能加快林业建设的步伐。

(二) 我国的林政管理体现了工人阶级和广大人民的共同利益和意志

发展林业，保护和合理利用森林，以及林区其他资源，大力植树造林，是为了尽快改变我国森林少，分布不均，生态不平衡，林产品供求关系紧张的状况。随着我国社会主义四个现代化建设的进

^①《毛泽东选集》第五卷，第 253 页。

行和人民生活水平的提高，不仅要求有更多的林产品，而且要求有一个良好的自然环境，保障农业的稳产、高产，改善劳动和生活的场所，提供游憩服务，这就要求林政管理要最大限度地以发展林业生产力，扩大森林面积，生产更多的林产品满足社会的需要为目的。

1. 走有中国特色的社会主义林业生产建设的道路

我国人民在长期的革命实践和社会主义建设实践中，不断总结经验。1983年，邓小平同志提出“各项工作都要有助于建设有中国特色的社会主义”，这一指导思想反映了我国工人阶级和广大人民群众的根本利益和共同意志。我国的林业生产建设也要走有中国特色的社会主义道路，它包括了以下几方面的内容：

(1) 坚持四项基本原则

走有中国特色的社会主义林业生产建设的道路，首先必须坚持社会主义道路。如果不搞社会主义，我国的林业就没有出路；第二必须坚持无产阶级专政，用铁的手腕保护江山，保护森林；第三必须坚持共产党的领导。植树造林，绿化祖国，发展林业，是一项巨大的工程和共产主义建设，要靠共产党的坚强领导和彻底革命的精神才能实现崇高的目的；第四，必须坚持马列主义、毛泽东思想。毛泽东思想是普遍真理同中国实际相结合的典范，用毛泽东思想的观点、立场、方法指导林政管理就会无往而不胜。

(2) 改革林业管理体制，解放林业生产力

改革就是解放和发展林业生产力。党的十一届三中全会以后，实行林业“三定”（稳定林权，划定自留山，确定林业生产责任制）。集体林区取消木材统购，开放木材市场，允许林农和集体的木材自由上市，实行议购议销等一系列改革开放政策，调动了各方面的林业积极性，大大加快了造林绿化的步伐。

同时，通过改革开放，林区引进了需要的技术、资金和劳力，资源优势变成了经济优势，促进了林业生产建设的发展，使林区的面貌发生了很大的变化。

2. 强化林政管理，制止乱砍滥伐森林的行为

强化林政管理包括两个方面的内容：①强调林业行政管理的地位和作用；②强化林政管理的手段，以保证国家的林业政策、法规得到全面贯彻实施，维护林业生产秩序和林木所有者的合法权益不受侵犯。

强化林政管理，制止乱砍滥伐森林的行为，充分反映了广大人民群众的共同利益和意志。广大人民群众对少数人盗伐滥伐森林的行为十分愤恨，既破坏了森林和林业生产秩序，又侵害了经营者的经济利益，挫伤群众的林业积极性。

（三）我国的林政管理是实现社会主义国家对林业生产建设管理的工具

我国的林业政策、法律、法规、规章，都具有国家的基本职能，具体表现在以下几方面：

第一，是动员和组织广大人民群众参加植树造林，绿化祖国，保护和合理利用森林及林区其他资源的重要武器。发展我国社会主义林业，要靠亿万人民的积极性和自觉行动才能实现。人民离不开党和国家的政策领导，人民群众的民主权利也需要国家法律的保护。

第二，国家通过改革、开放，建立社会主义市场经济体制，要求企业转换经营机制，扩大多种经营和综合利用的途径，使企业增强活力、动力，为社会提供更多的林产品或劳务，为国家创造更多的积累。同时，国家积极利用市场对资源配置起基础性作用，使林业生产经营者遵循价值规律，适应供求关系的变化，并通过价格杠杆和竞争机制，使资源配置到效益较好的生产环节上来，遏制粗制滥造，鼓励集约经营，不断调整产业结构和产品结构，形成以林为主，多产业、多行业共同开发林区资源。

第三，在坚持社会主义公有制为主的前提下，发展个体林业和其他形式的林业为补充，实行多种经济成份并存。坚持社会主义公有制为主，这是社会主义国家的性质决定的，也是林业政策、法律、

法规的基本任务。目前，我国还处在社会主义初级阶段，林业生产力还不发达，林业技术还落后，资金不足，通过其他经济成份可以引进技术、引进资金，通过多种形式的联合，扩大林业经营规模，不断缩小山区和城市、林业和工业、内地和沿海之间发展不平衡的状况，最终壮大和发展社会主义公有制。

第四，坚持按劳分配为主，其他分配方式为辅，兼顾效益与公平相结合的社会主义分配制度。按劳分配是社会主义特有的经济规律，它以劳动为尺度分配个人的报酬。但它承认人的劳动能力是有差别的，主要表现为劳动效率的大小，劳动效率高的多得，劳动效率低的少得。坚持按劳分配为主，同时辅之以奖励，兼顾效率与公平相结合的分配方式。贯彻按劳分配制度要结合做好思想政治工作，提倡社会主义奉献的精神，反对拜金主义思想和贪污腐败行为。

第五，不断发展和完善林政管理体系；把一般行政号召和综合行政措施结合起来；把加强政治和加强法治结合起来；把鼓励和惩罚结合起来；把行政管理和行政执法结合起来，形成一个有机的管理体系。在社会主义市场经济的新形势下，首先要加强和进一步完善林业法律、法规的制定，互相配套。同时，要严肃林业执法和行政监督，要加强基层林政人员的执法意识，提高监督效力，保障我国林业的生产建设沿着有中国特色的社会主义方向发展。

二、林政管理的特征

研究林政管理的特征，是为了更好地发挥林政管理的作用，强化林政管理职能，正确处理林政管理中的各种关系，也是区别林政管理和经济管理、技术管理的不同特点。

（一）林政管理内容的广泛性和管理手段的综合性

林政管理内容的广泛性，是指林政管理既包括一般行政组织管理、人事管理、机关管理，也包括林业政策、法律、法规的贯彻实施和管理规章的制定，林业经济宏观调控、生产布局、林业技术协

作和交流等，还包括林业行政处罚等方面的活动。

林政管理手段的综合性，表现为行政管理手段、经济管理手段、法律手段于一体，把林业的行政组织领导、宣传教育和行政计划、宏观协调控制，把经济制裁、行政制裁、法律制裁等手段结合使用，综合治理，能有效地贯彻实施国家的林业政策、法律、法规，有令则必行，有禁则必止，有法则必依，有章则必循，违法、违章则必究，把行政监督和行政执法相结合，有利于强化林政管理职能。同时，又减轻执法部门的工作负担，集中力量抓好大案、要案的处理。

（二）林政管理具有促进和限制相结合的功能

我国的林业政策、法律、法规、规章都规定了奖励和惩罚的内容，把促进和限制的功能结合起来，成为引导人们正确地进行各项林业生产经营活动的动力。同时，通过惩罚来限制各种消极因素，预防破坏林业生产建设行为的发生，使人们的行为规范化。特别是在深化改革开放和市场经济的新形势下，强化林政管理，维护政策、法律、法规的尊严和统一，调强国家的宏观调控和监督作用，防止滥用职权和以权压法的现象更具有重要意义。

（三）林政管理的层次性

林政管理的层次性，包括纵向林政管理和横向层次管理。纵向林政管理，体现国家及林业部对全国林业系统的管理，包括地方各级人民政府及林业行政组织、林业企业事业单位。这种纵向林政管理关系是上下级林业领导与被领导关系。国家对林业生产建设制定的方针、政策、法律、法规的贯彻实施，主要通过林业部门实施管理。上级林业主管部门对下级林业主管部门在林业生产建设方面负有指导和监督的责任。国务院林业部直接代表国家行使全国林业行政管理决策权，林业部制定和发布的林业管理规章与管理目标，对全国的林业生产建设具有全局性和决定性作用，是国家对林业的宏观调控体系。

横向林政管理是一种管理与协作相结合的双重关系。一方面是