

农村经济政策丛书

森林法(试行)简释

中国林业出版社

922.29
0

农村经济政策丛书

森林法(试行)简释

李式樵

中国林业出版社出版(北京朝内大街130号)

新华书店北京发行所发行 昌黎印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 1.25印张 25千字

1982年3月第1版 1982年3月昌黎第1次印刷

印数 1—25,000册

统一书号 4046·1007 定价 0.15元

为了配合《森林法》的实施，编写了这本《森林法（试行）简释》，供读者参考。

这本《简释》中，凡涉及《森林法》条文的释义，均属个人的见解，不具法律效力。

限于本人的水平，错误和疏漏之处在所难免，请读者指正。

编 者

一九八一年九月

出版说明

为了帮助县、社干部掌握农村经济政策,提高政策水平,在中共中央宣传部直接领导和国家农委的支持下,经过国家出版局的统一规划和组织,由农村读物出版社、农业出版社、中国林业出版社、中国财政经济出版社、工商出版社、山东人民出版社、江苏人民出版社、浙江人民出版社分工协作,共同出版了一套《农村经济政策丛书》,包括《农村经济政策汇编》、《农村经济政策五十题》、《关于林业经济政策若干问题》、《森林法(试行)简释》、《林业生产经济责任制》、《努力发展畜牧事业》、《努力发展渔业生产》、《谈谈农村粮油购销政策》、《谈谈农副土畜产品收购政策》、《谈谈肉禽蛋购销政策》、《农村集市贸易的开放和管理》、《家庭副业是农村经济的补充部分》、《农业生产责任制》、《谈谈按劳分配》、《怎样使山区尽快富起来》、《贫困地区的翻身之路》等,共十六本。

这套丛书的编写,旨在宣传和讲解中国共产党十一届三中全会以来的各项农村经济政策和法令。这套丛书,力求联系我国农村的实际,研究农村新情况,解答新问题。这套丛书都特请有关政策研究部门编写;并约请有关领导部门审订。这套丛书注意了文字通俗易懂,内容深入浅出,可作为农村干部集训时的学习材料。

由于这套丛书涉及的问题政策性较强，而且出书时间紧迫，缺点错误在所难免，敬希读者指正。

一九八一年十月

目 录

一、《森林法》的概念	(1)
二、为什么制定和颁布《森林法》	(2)
(一) 基于森林的作用重大	(2)
(二) 基于森林的某些特点	(4)
(三) 借鉴国外以法治林的经验	(6)
(四) 三十年林业生产的正反面经验，为立法 提供了条件	(7)
三、《森林法》的主要内容	(8)
(一) 总则	(8)
1. 林权	(8)
2. 林种的划定	(10)
3. 林区实行以林为主的方针	(11)
(二) 森林管理	(13)
1. 林业行政机构	(13)
2. 森林管理体制	(14)
3. 林业公检法机构	(16)
4. 育林基金制度	(17)
(三) 森林保护	(18)
1. 护林组织机构	(18)
2. 森林防火	(19)
3. 自然保护区	(19)

(四) 植树造林.....	(20)
1.森林覆盖率	(20)
2.营造防护林	(21)
3.建设用材林、经济林基地	(22)
4.限期造林	(23)
(五) 森林采伐利用.....	(24)
1.森林采伐量	(24)
2.计划采伐.....	(24)
3.木竹的统一经营管理.....	(26)
(六) 奖励与惩罚.....	(28)
(七) 附则.....	(30)

1979年2月第五届全国人民代表大会常务委员会第六次会议原则通过颁布的《中华人民共和国森林法》(试行)(以下简称《森林法》),是新中国的第一部林业大法,也是一部社会主义的经济法规。《森林法》的颁布和试行,是我国以法治林进程中的一大进展。这不只是保护森林,发展林业的一项治本办法,也是加强整个社会主义法制的的一个重要方面。

《森林法》作为中华人民共和国的一部法律,对人们的行为具有普遍的约束力,人人都要遵守。特别是作为司法工作者和林业工作者,关系更为密切,需要很好地熟悉和掌握《森林法》的内容和实质,以便更好地贯彻执行。

关于《森林法》,主要谈三个方面的问题。第一是《森林法》的概念,第二是为什么制定和颁布《森林法》,第三是《森林法》的主要内容。

一、《森林法》的概念

什么是《森林法》,顾名思义,就是国家关于森林的专门法律,也就是由国家立法机关制定的有关调整林业生产建设领域内国家、经济组织、企事业单位以及公民个人之间发生的各种经济关系的法规。它反映了社会主义林业发展的客观规律,体现了全国人民的共同利益,是我国保护森林、发展林业的法律规范。

《森林法》既然是用以调整经济关系,推动林业生产建设发展的,所以是属于经济法规的一种。而它又是有关森林

的专门立法，所以又是属于专门法的一种。

《森林法》的适用范围不限于森林。除森林外，还包括树木、竹子和林地，以及林区内野生的植物和动物。林地又包括长有树木的土地和虽未长有树木，但为国家规划用于发展林业的土地。

二、为什么制定和颁布《森林法》

这在试行的《森林法》中已有阐述。它的第一章总则第一条中指出，为了加快造林速度，加强森林保护管理，合理开发利用森林资源，特制定森林法。也就是说，一要积极扩大森林资源，二要利用森林的各种效益，为社会主义建设和人民生活服务。但是为什么非用法律手段来保护森林、发展林业不可呢，对这个问题，我从四个方面说一说。

（一）基于森林的作用重大

1981年3月，党中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》中指出，发达的林业是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。可以看出林业在一个国家中的重要地位。

森林是人类生存的重要物质条件之一。从人类的繁衍进化直到今日人们的生产生活都离不开森林和森林提供的产品，可以说森林与国计民生息息相关。

木材是森林提供的基本产品，是国家建设和工业生产的重要原材料，许多林产品是外贸出口的重要物资，森林还是重要的能源。人们的衣食住行都与木材和林产品紧密相连。

随着科学技术的发展，同时也由于破坏森林受到大自然的惩罚，人们的视野逐渐开阔，开始改变传统的林业概念，对森林在维持自然生态平衡，促进农牧业生产和改善人民的生活环境等多方面的重大作用，有了新的认识，越来越感到森林的重要。我们知道，无论动物、植物或者人类都必须在一定的自然环境条件下，才能更好地生存和发展。破坏了自然生态平衡，导致了环境因子的改变，往往使许多生物的生存和发展受到严重的威胁。对农业来说，要实现高产稳产，必须使环境特别是气候、土壤、植被等主要生态条件，保持在对农作物生长最有利的状态。由于森林具有调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙等多方面的作用，从而成为改善自然生态平衡的主体。如日本的森林覆盖率达到68%。看起来，到处是茂密的森林，清澈的流水。山上下雨径流很少，涵养水源能力强，自然气候发生了很大变化。这是日本近三十年来没有大的水旱灾害的重要原因。据日本对全国森林有益作用的计量调查，一年内，森林涵养的水量 2,300 亿吨，减少土壤流失 57 亿立方米，栖息鸟类 8,100 万支，供氧气 5,200 万吨，减少土崩 1.3 亿立方米，加上休养保健作用，对森林有益作用的评价总额为 128 千亿日元，相当于日本政府 1972 年全年预算金额。芬兰一年生产价值 17 亿马克的木材，而森林有益作用提供的价值为 53 亿马克，三倍于木材。据估算，美国森林的直接作用与有益作用价值之比 1 : 9。

就一个地带或国家来说，要很好地发挥森林维持自然生态平衡的作用，需要多大面积的森林呢？据国外研究，森林面积要占国土总面积的30%以上，而且分布比较均匀，就能有效地减免自然灾害，促进农业、牧业的发展。

我国森林资源的现状距离这个标准很远。现有森林面积18亿亩，只占国土总面积的12.7%。而森林主要分布在东北、西南等边远地区。华北、西北地区森林极少，有的省、区森林覆盖率还不到1%。所以很多地区的自然灾害严重，农牧业生产水平低，群众的生活困难。

森林资源贫乏，木材成为奇缺的物资，国家每年要花费大量外汇进口木材、纸浆、纸板和纸张等。据国外研究，一个国家木材自给自足的界限是人均占有森林面积5亩。按照这个标准计算，我国九亿多人口，需要40多亿亩的森林。森林的覆盖率也需达到30%以上。

很显然，我国现有森林资源根本满足不了现实的需要，更谈不上适应四个现代化建设的要求了。所以就很有必要运用法律手段，加强现有森林的保护管理和利用，加快荒山荒地的造林绿化，以不断扩大森林资源，发挥森林的各种效益，适应各方面的需要。

（二）基于森林的某些特点

森林的一个特点是，它属于再生性资源。森林与其他矿藏等资源不同，矿藏是挖掘多少就减少多少。而森林呢？采伐利用之后，依靠人工或天然力量还可以恢复、生长和发展。当然，采伐需要合理，而且保持有一个适宜林木生长的稳定环境。

森林的第二个特点是生长成材的年限长。一般以用材为主的树木从种到收要十几年或几十年的时间。东北、西北地区树木成材的年限还要长些。在这样长的时间内，树木必须

受到很好地保护和管理才能长大成材。

森林的第三个特点是破坏容易恢复难。生长多年的森林可因天灾人祸，毁于一旦。建国以来，森林遭到比较大的破坏就有三次，损失是相当大的。有的县几个月时间就砍掉几十万亩森林，有的社队二十几年营造起来的人工林，几十天的时间一砍而光。星星之火，可以烧毁万顷森林。1976年黑龙江省沾河顶子一次大火，二十天烧了1,000万亩林子。1981年4月，呼玛县一次火灾烧了七十多万亩原始林。

森林破坏之后，往往招致灾难性的后果。如大兴安岭南部分林区，由于多年来不合理的开发和火灾，大面积森林植被遭到破坏，农业生产条件恶化。年降雨量由612毫米减少到382.5毫米，过去罕见的春旱、伏旱，近几年常有发生。1970年以前六、七级大风没有沙尘暴和扬沙现象，现在三、四级风就尘沙飞扬。甘肃省子午岭林区由于破坏，森林面积减少四分之一，年降雨量也减少17到42毫米，相对湿度降低3—4%，河流洪水流量增大一倍半，含沙量增加了一倍，严重影响陇东高原的农业生产。广东省海南岛，解放初期有热带原始森林1,295万亩，雨量充沛，水源充足。由于滥伐和破坏，森林减少了四分之三，水、旱灾害日益严重。1977年起连续四年大旱，二千个山塘水库干涸，大部河溪断流，1980年早稻难于插秧，五十万人吃水困难。这些情况说明，破坏了森林，破坏了生态平衡，也就破坏了农业，并给人民生活带来很多灾难。

森林一旦遭到破坏，要重新恢复，就需下大功夫，花费很长时间。特别是大规模地破坏森林，生态环境恶化，再恢复起森林是非常困难的。据考证，我国的黄土高原在西周时

期约有森林 47,000 万亩，覆盖率 53%。由于森林的破坏，覆盖率减少到 3%，很多地方土层裸露，冲刷得千沟万壑，变得极为干旱。有的地方森林植被破坏之后，土地沙化或是岩石裸露，成为不毛之地。类似这类的地区，要想恢复起森林植被，其困难程度可想而知。

森林的第四个特点是具有很强的公益性和社会性。森林提供的木材和林产品为森林所有者所得，但是它维持自然生态平衡，保护和美化环境的有益作用，却不是森林拥有者所独得，而是使更大的范围和社会许多方面都能受益。所以森林的保护管理、采伐更新等，就不单纯是森林所有者自身的事，而必须从全局的利益考虑，来规定相应的办法加以约束，以更好地发挥森林的有益作用。

从森林的这些特点可以看出，必须有稳定的政策，严格的管理才能促使林业发展。所以运用立法手段制定相应的法律，就具有规范性、强制性和稳定性，使林业的生产得到保证。

（三）借鉴国外以法治林的经验

许多国家的经验证明，健全法制，以法治林，是发展林业的治本办法，这也是今后林业发展的必然趋势。

从世界范围看，对森林的破坏仍在继续，森林处于减少的趋势。十九世纪，世界原始森林 825 亿亩（55 亿公顷）左右，现已减少到 420 亿亩（28 亿公顷）。近年来，每年减少 3 亿亩（2,000 万公顷），比两个匈牙利面积还大。

从十九世纪二十年代起，一些资本主义国家就注意到森

林破坏带来的恶果，开始致力于林业立法。1827年，法国颁布了森林法，其后奥地利（1852年）、比利时（1854年）、日本（1897年）、瑞典（1903年）、英国（1919年）、德国（1920年）也相继颁布森林法，并随之颁布很多单项的林业法令。现在全世界约有30个国家颁布有森林法。实施以法治林，这是很多国家林业能取得重大成就，最直接、最主要的原因。日本在第二次世界大战和战后数年内，森林损失675万亩（450万公顷）。1961年，日本政府修订了森林法，1964年又颁布《森林基本法》。此外，还有林业种苗法、森林病虫害防治法、防护林措施法等一系列专项林业法令，形成一套比较完整的林业法规，使林业得到迅速发展。现在日本森林的面积和蓄积量都已超过战前水平，森林覆盖率达到68%。瑞典在十九世纪时，乱砍滥伐严重，本世纪初颁布了森林法，其后又根据森林法制订了一些法令和条例，逐步收到成效。他们在连续每年采伐数千万立方米木材的情况下，森林蓄积量还在增长。二十年代为17亿立方米，五十年代达到20亿立方米，而七十年代初增加到24亿立方米。

从很多国家取得的成效看，以法治林确实是行之有效的办法。我们应该借鉴这些经验。

（四）三十年林业生产的正反面

经验，为立法提供了条件

建国以来，党和政府为保护森林、发展林业制定了许多政策法规。1958年党中央、国务院发出了《关于在全国大规模造林的指示》。1961年党中央颁布了《关于确定林权、保

护山林和发展林业若干政策规定》（试行草案）。1963年国务院发布了《森林保护条例》。《农村人民公社工作条例修正草案》、《全国农业发展纲要》中都对林业有相应的政策规定。尽管过去受到“左”的思想影响，在贯彻执行中受到干扰，但却使我们从正反两个方面取得了经验。在三十年的实践中，我们已经初步掌握了发展林业的一些带有规律性的问题，如林权要稳定，划定林种区别对待，林业建设以营林为基础，林区以林为主，国有林实行分级管理，植树造林谁种谁有，森林采伐量不得超过森林生长量，更新要跟上采伐，等等，从而为制定森林法准备了条件。这些原则，在试行的《森林法》中都有所体现。

三、《森林法》的主要内容

《森林法》共七章四十二条。这里仅就每章的内容摘要阐述几个问题。

（一）总 则

第一章对发展林业具有根本性、影响全局的问题作了原则规定，重点讲一下林权、林种的划定和林区以林为主等三个问题。

1. 林权 明确林木所有权和保障所有权是发展林业的基础，也是《森林法》的立法基础。林木所有权没有保障，林业也就无从发展。所以《森林法》总则第三条规定森林属于全民所有和集体所有，还有个人所有的树木，并保障国家、

集体和个人的所有权不受侵犯。不准将国有林划归集体和非林业单位，不准将集体所有林划归个人，不准平调社队的林木和社员个人的树木。

这样的规定是非常必要的。在这方面我们有着深刻的教训。过去并不是没有这方面的规定。1961年党中央公布的《关于确定林权、保护山林和发展林业若干政策规定》的第一条就是“确定和保障山林的所有权”。国务院《森林保护条例》第十条规定“保障国家、集体的森林和个人的林木所有权。森林和林木归谁所有，其产品和收入就归谁支配，任何单位和个人不得侵犯”。在这之后，还有一些保障林权的规定。但是在“左”的思想影响下，一味强调“一大二公”，随意改变林木所有权，任意侵犯所有者的权益。农业合作化时社员零星林木也被迫入社，许多地方未给补偿或补偿很少。1958年大炼钢铁、大办食堂时无偿地大砍林木。十年内乱期间，割资本主义尾巴、搞穷过渡，集体和个人所有的林木再次遭到破坏。特别是1979年《森林法》颁布后，一些地方片面强调群众眼前利益，将大量国有林划归集体，结果今天划，明天砍。这一次次森林破坏的一个根本原因，就是不承认林木所有权，不保障所有者的权益。因而在林木所有制问题上，一有风吹草动，就大砍其树，破坏了林业，严重挫伤了广大干部群众发展林业的积极性。

关于林木的所有制，《森林法》根据宪法，规定了全民所有和集体所有两种。这是两种基本形式。但是个人所有的林木是社会主义经济不可缺少的补充，同样要承认所有，保障权益，不得侵犯。

关于林地的权属，是属于全民所有和集体所有，它和林

权基本是一致的。但是个人种植树木的土地，只有使用权，而无土地所有权。

党中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》中，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，以及其他部门、单位的林木，凡是权属清楚的，都应予以承认，由县或县级以上人民政府颁发林权证，保障所有权不变。凡林权有争议的，由有关政府，组织有关双方，协商解决。协商无效时，提请人民法院裁决。还规定社员个人的树木，允许继承。最近，国务院文件规定，处理山林权属争议时，林权要坚持谁种谁有。集体的山权，一般以“四固定”（土地、劳力、耕畜、工具）时确定的权属为准。这些规定进一步明确了林木林地的权属、林权纠纷的解决办法、社员个人树木的继承等问题，更便于执法。

2. 林种的划定 《森林法》第一章第二条规定，将森林划分为五类。

为什么要划定林种？因为森林的作用的侧重点不同，有的以提供木材为主，有的以防护为主，而国民经济对森林的要求也不同，所以要根据森林的不同效益和国民经济的要求划定林种。

划定林种是经营林业的基础。国家对不同的林种采取不同的政策、不同的经营管理措施，因而在《森林法》上有不同的规定。第五章第三十条规定，用材林可以主伐利用，防护林和环境保护林、风景林、母树林只准进行抚育和更新性质的采伐。而自然保护区的森林，严禁任何性质的采伐。第三章第十九条规定，禁止在防风固沙和特种用途林内砍柴、放牧，采取砂石。在毁林的处罚上也应有所不同，破坏防护