



森林资源 监督管理手册

东北林业大学出版社

森林资源监督管理手册

林业部驻黑龙江省森林资源监督专员办事处编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路8号)

东北林业大学印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张18.5 字数400千

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

印数1—5000册

ISBN 7-81008-123-3/S·28

定价 7.50元

认真学习贯彻林业法规 加强森林资源监督管理

(代 序)

《森林资源监督管理手册》正式出版了。这本《手册》编入了国家和国务院有关部委发布的有关林业现行法律、法规和规定性文件共 109 篇，内容翔实、分类明确、指导性强。是各级林业企事业单位从事经营活动必须遵循的法规汇编；是森林资源监督机构和资源、林政部门开展森林资源监督和管理的工作依据；是森林资源监督和管理走向法制化、科学化、规范化的衡量标准；是学习林业法律知识和森林资源监督管理知识的重要参考书。这本《手册》的出版发行，对加强森林资源的监督管理，促进依法治林一定会起到应有的作用。

森林是陆地生态系统的主体，森林资源的日益减少，已成为全球性的问题。在森林覆盖率仅为 12%，位居世界 131 位的中国，这一问题尤为严重。在一个贫林国家，经过连续过量采伐，现存森林资源与生态平衡的需要之间的裂痕已被越拉越大。森林的减少已经在引起局部的乃至全局性的生态问题。据科学资料统计：我国水土流失每年达 90 亿 t 左右，相当于全国耕地每年被剥去 1 cm 厚的黑土层，每年损失氮磷钾总量相当于 4 000 万 t 化肥，等于全国一年化肥生产总量；土地沙化更加严重，自 60 年代以来，我国平均每年土地沙

化面积达 145 万 ha, 相当于两个中等县的面积; 还有泥石流、山体滑坡、江河暴涨、气候恶化等等, 都和缺乏森林的庇护有关。

黑龙江省是全国重点林区, 绵延起伏的大、小兴安岭, 张广才岭, 完达山, 老爷岭上的茂密森林, 一直是我国东北广袤农田的天然屏障。自 1858 年沙俄入侵到 1931 年日伪的掠夺性采伐, 开始了黑龙江原始森林的破坏性开发。建国以后, 黑龙江的森林回到了人民手中, 在党和政府的领导下, 开始了大规模的开发建设, 为支援解放战争、抗美援朝和满足社会主义建设的需要, 黑龙江林区做出了巨大贡献。但是, 由于长期忽视了森林是具有再生能力的自然资源这一生物学特性, 把森林采伐与采掘矿藏等同对待, 重采轻育、重取轻予, 致使森林资源在数量上越采越少, 在质量上越采越劣。黑龙江省森工总局所辖林区, 1986 年一类清查数据与建国初相比, 有林地面积由 694 万 ha, 下降到 630 万 ha, 减少了 64 万 ha; 森林覆被率由 63.2% 下降到 57.3%, 减少了 5.9 个百分点; 森林总蓄积由 10.17 亿 m^3 减少到 6.9 亿 m^3 , 减少了 3.27 亿 m^3 ; 成熟林蓄积从 7 亿 m^3 减少到 1.66 亿 m^3 , 减少了 5.34 亿 m^3 , 减少了 76.3%。从最近完成的二类调查测算, 可采成熟林资源按全省近三年平均木材产量 1150 万 m^3 , 年过伐 407 万 m^3 , 只能采伐 6.5 年, 目前已有 13 个林业局可采资源基本枯竭, 大部分林业局陷入了资源危机和经济危困。尽管“两危”的原因是多方面的, 是长期的历史积累和多种问题综合反映的结果。但是, 其中很重要的一条就是长期忽视森林的自然规律, 对森林资源的保护、利用、更新、培育没有实行严格的监督管理。

党和国家历来十分重视加强森林资源管理、保护森林、

发展林业的问题，发布了一系列有关林业的法律、法规，决定、指示和通知。党的十一届三中全会以后，林业和其它各项事业一样，走上了健康发展的轨道。1979年，颁发了《中华人民共和国森林法（试行）》，1981年党中央、国务院发布《关于保护森林、发展林业若干问题的决定》，1984年9月正式颁布了《森林法》，1986年5月发布了《森林法实施细则》，同时发布了一系列法规、条例和决定，从而为林业的发展奠定了法律和制度上的基础。在国务院和各级地方政府的重视下，森林资源和林政管理工作得到了加强，逐步建立健全了机构，完善了规章制度，初步形成了体系。1989年，林业部又向重点国有林区派驻了森林资源监督机构，这是进一步深入贯彻《森林法》及其实施细则和国家强化森林资源管理的一项重要措施。森林资源监督机构是在目前林业企业微观经济的自我约束机制和宏观经济的调控机制都相对较弱的情况下，针对企业经济过分依赖消耗资源特别是消耗可采林木资源的弊端，在林业企业运行机制中增加的一个制约机制。其任务就是依据《森林法》及其它有关政策、法律、法规和规定对森林资源的保护、利用、更新进行有效的监督，代表国家主管部门行使行政监督职权。其根本目的是控制森林资源消耗、促进森林资源增长、提高森林质量。

森林资源的监督与管理工作的出发点和落脚点是一致的，都是为了保护、恢复和发展森林资源。监督与管理如果说有不同，也是具体分工的不同，监督工作侧重于宏观控制、把握方向、掌握政策，而管理工作则侧重于微观管严。但无论是管理还是监督，都必须从实际出发，依据林业政策、法律、法规和规定开展工作。只有这样，才能有效地实行依法管理、依法监督。为此，林业部驻黑龙江省森林资源

监督专员办事处，根据森林资源监督和管理工作的需要汇编了这本《森林资源监督管理手册》。这本《手册》编入了有关林业法律 10 篇、法规 19 篇，林业部及其它有关部委发布的重要决定、指示等 80 篇，内容包括了综合法律、监督与管理、采伐限额、采伐更新、资源档案、林权林地、林政森保、木材销售与运输、森林防火、自然保护区、野生动植物保护、经营与财务、其它法规共 13 个部分。汇编这本《手册》的目的，就是要依据这些法律、法规和规定对森林资源实行全面监督，同时也就是监督与促进这些法律、法规和规定在林业建设上全面实施。这是进一步贯彻《森林法》的需要；是贯彻党的十三届五中全会精神、进一步治理整顿的需要；是治理林业“两危”、实现良性循环的需要。广大林业工作者特别是各级森林资源监督和管理人员，都应认清自己所肩负的保护森林、发展森林的光荣使命，认真学习、深入领会、熟练掌握、严格执行林业法律、法规和规定，对森林资源实行科学管理、依法监督，为林业特别是森林工业的振兴做出积极的贡献。

刘培相

1990年6月1日

（本文作者刘培相系林业部驻黑龙江省森林资源监督专员）

目 录

有 关 法 律

中华人民共和国森林法	(1)
中华人民共和国草原法	(12)
中华人民共和国渔业法	(17)
中华人民共和国矿产资源法	(25)
中华人民共和国土地管理法	(35)
中华人民共和国水法	(48)
中华人民共和国野生动物保护法	(59)
中华人民共和国环境保护法	(70)
中华人民共和国治安管理处罚条例	(79)
中华人民共和国行政诉讼法	(91)

有关法规和文件

一、管理与监督

中华人民共和国森林法实施细则	(106)
林业部关于加强森林资源管理若干问题的规定	(113)
林业部、劳动人事部关于加强森林资源管理工作的 通知	(121)
林业部关于尽快落实林业部派驻东北、内蒙古国有 林区重点森工企业森林资源监督人员的通知	(123)
林业部关于派驻森林资源监督机构有关问题的通知	(125)
林业部驻东北、内蒙古国营森工企业森林资源监督专 员办事处工作制度	(129)

二、采伐限额

林业部关于各省、自治区、直辖市年森林采伐限额 审核意见的报告	(136)
东北、内蒙古国有林区森工企业木材生产总产量计 划管理暂行办法	(139)
林业部关于颁发《东北、内蒙古国有林区森工企业 试行采伐限额计划管理的决定》的通知	(142)
林业部关于切实加强年森林采伐限额管理的通知 ..	(149)
林业部关于加强木材生产总产量计划管理的通知 ..	(154)

三、采伐更新

森林采伐更新管理办法	(157)
林业部关于《森林采伐更新管理办法》有关问题的 解释	(172)
林业部关于加强林木采伐许可证管理的通知	(174)
东北、内蒙古国有林区采伐更新调查设计规范	(179)
东北、内蒙古林区林业企业伐区拨交验收办法	(196)
东北、内蒙古林区林业企业抚育采伐、低产林改造质 量检查验收办法	(198)
国有林区林业企业更新造林质量检查验收办法	(206)
林业部关于开展人工造林、更新实绩核查的通知 ..	(216)
林业部关于发布《对新成林资源验收中若干问题的 规定(试行)》	(218)

四、资源档案

森林资源档案管理办法	(222)
林业部关于加强森林资源档案建设和管理工作的通 知	(228)
林业部关于加快建立健全森林资源档案管理工作的	

要求	(239)
林业部关于建立全国森林资源监测体系有关问题的 决定	(233)
关于在东北、内蒙古国有林区森工企业开展森林资 源审计的原则要求 (试行)	(239)

五、林政与森保

中共中央、国务院关于加强南方集体林区森林资源 管理坚决制止乱砍滥伐的指示	(243)
林业部关于加强林政管理工作的意见	(247)
林业部关于《违反森林法行政处罚暂行办法》	(251)
林业部、公安部关于林区木材检查站有关问题的通 知	(253)
林业部、公安部关于盗伐、滥伐森林案件划归公安 机关管辖后有关问题的通知	(254)
林业部、公安部关于森林案件管辖范围及森林刑事 案件立案标准的暂行规定	(257)
最高人民法院、最高人民检察院关于办理盗伐、滥 伐林木案件应用法律几个问题的解释	(262)
公安部关于铁道、交通、民航、林业公安机关执行 治安管理处罚条例几个问题的通知	(270)
中华人民共和国枪支管理办法	(272)
林业部、公安部、国家体委关于严格管理狩猎用小 口径步枪的通知	(279)
林业部关于禁止非法生产和销售猎枪的通知	(280)
投机倒把行政处罚暂行条例	(281)
最高人民法院关于人民法院审理案件如何适用土地 管理法第十三条、森林法第十四条规定的批复	(285)

最高人民法院关于人民法院审理经济行政案件不应 进行调解的通知	(286)
---	-------

六、木材销售与运输

林业部、国家工商行政管理局关于加强非统配木材 管理的通知	(288)
---------------------------------------	-------

林业部、国家工商行政管理局关于加强非统配木材 管理的补充通知	(292)
---	-------

林业部、国家工商行政管理局关于加强林区木材经 营、加工单位监督管理的通知	(293)
---	-------

林业部关于贯彻落实《关于加强林区木材经营、加 工单位监督管理的通知》的通知	(295)
--	-------

林业部关于贯彻执行两个《通知》中有关问题的通 知	(297)
-----------------------------------	-------

林业部关于出省木材运输证发放与管理有关问题的 通知	(299)
------------------------------------	-------

林业部关于切实做好出省木材运输证发放工作的通 知	(302)
-----------------------------------	-------

林业部关于东北、内蒙古国有林区森工企业凭证运 输木材有关问题的通知	(306)
--	-------

七、林权与林地

中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题 的决定	(309)
-------------------------------------	-------

行政区域边界争议处理条例	(320)
--------------------	-------

国务院办公厅转发林业部关于国有林权证颁发情况 及限期完成发证工作意见报告的通知	(326)
--	-------

国务院办公厅转发林业部《关于国有林权证颁发情 况及限期完成发证工作意见的报告》	(327)
--	-------

关于请国务院授权林业部向东北、内蒙古国有林区 各林业局核发林权证的请示	(330)
国务院办公厅关于林业部向东北、内蒙古国有林区 各林业局核发林权证问题的批复	(332)
关于对东北、内蒙古国有林区国营林业局核发林权 证的工作方案	(333)
林业部、国家土地管理局关于加强林地保护和管理 的通知	(337)
林业部关于加强国有林林地权属管理几个问题的通 知	(338)
土地复垦规定	(341)
国家土地管理局关于国家建设用地审批工作的暂行 规定	(346)
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例	(350)
中华人民共和国耕地占用税暂行条例	(353)
关于耕地占用税具体政策的规定	(356)
关于土地使用税若干具体问题的解释和暂行规定	(360)

八、野生动植物保护

国务院关于严格保护珍贵稀有野生动物的通令	(365)
国务院关于坚决制止乱捕滥猎和倒卖、走私珍稀野 生动物的紧急通知	(368)
林业部关于严格查禁猎杀倒卖珍贵稀有野生动物及 其产品的紧急通知	(371)
林业部、公安部、国家工商行政管理局 关于贯彻 《国务院关于坚决制止乱捕滥猎和倒卖、走私 珍稀野生动物的紧急通知》有关问题的通知	(372)
商业部关于严禁收购、经营珍贵稀有野生动物及其	

产品的通知	(376)
林业部关于实行“特许猎捕证”有关问题的通知	(378)
国家重点保护野生动物名录	(382)
野生药材资源保护管理条例	(397)
森林病虫害防治条例	(401)
植物检疫条例	(408)
《植物检疫条例》实施细则(林业部分)	(412)
国家保护植物名录	(419)

九、自然保护区

森林和野生动物类型自然保护区管理办法	(443)
风景名胜区管理暂行条例	(447)
国家级森林和野生动物类型自然保护区名单	(451)
第二批国家级森林和野生动物类型自然保护区名单	(457)

十、森林防火

森林防火条例	(465)
中央森林防火总指挥部职责范围和工作制度	(479)
中央森林防火总指挥部办公室关于森林火灾报告和统计有关事项的通知	(482)
中央森林防火总指挥部办公室关于转发国家气象局颁发的《关于加强森林防火气象服务工作的若干要求》(试行)的通知	(486)
国家气象局关于加强森林防火气象服务工作的若干要求(试行)	(487)

十一、经营与财务

财政部、林业部关于国有林区森林工业企业财务改革若干问题的通知	(492)
财政部、林业部关于国有林区森工企业财务改革若	

干问题的补充规定	(496)
林业部、财政部关于东北、内蒙古国有林区森工企 业实行承包经营责任制有关财务问题的规定	(503)
林业部关于东北、内蒙古国有林区森工企业实行承 包经营责任制有关“森林保护费”问题的通知	(509)
林业部、国家物价局、财政部关于印发重新修订的 《国内森林植物检疫收费办法》	(511)
国家物价局关于加强证照费管理的通知	(514)
财政部、全国绿化委员会、林业部关于全民义务植 树和国营企业、事业单位造林绿化资金的使用 管理办法	(516)
林业部转发财政部关于发布《罚没财物和追回赃款 赃物管理办法》的通知	(519)
林业部关于明确林业部门查获木竹投机倒把等案件 依法没收的木竹变价款处理意见的通知	(527)
财政部对林业部《关于请求明确林业部门查获木竹 投机倒把等案件的木竹变价款如何处理的函》 的答复	(528)

十二、其它有关法规

测量标志保护条例	(530)
矿产资源监督管理暂行办法	(533)
矿产资源勘查登记管理暂行办法	(538)
全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法	(544)
中华人民共和国公路管理条例	(550)
中华人民共和国河道管理条例	(557)
中华人民共和国种子管理条例	(567)
编后话	(574)

中华人民共和国森林法

(一九八四年九月二十日第六届全国人大常委会
员会第七次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了保护、培育和合理利用森林资源，加快国土绿化，发挥森林蓄水保土、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，特制定本法。

第二条 在中华人民共和国领域内从事森林的采伐利用、培育种植、经营管理活动，都必须遵守本法。

第三条 森林资源属于全民所有，由法律规定属于集体所有的除外。

全民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，核发证书，确认所有权或者使用权。

森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益，受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第四条 森林分为以下五类：

(一) 防护林：以防护为主要目的的森林、林木和灌木丛。包括水源涵养林，水土保持林，防风固沙林，农田、牧场防护林，护岸林，护路林。

(二) 用材林：以生产木材为主要目的的森林和林木，

包括以生产竹材为主要目的的竹林。

(三) 经济林：以生产果品，食用油料、饮料、调料，工业原料和药材等为主要目的的林木。

(四) 薪炭林：以生产燃料为主要目的的林木。

(五) 特种用途林：以国防、环境保护、科学实验等为主要目的的森林和林木。包括国防林、实验林、母树林、环境保护林、风景林，名胜古迹和革命纪念地的林木，自然保护区的森林。

第五条 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。

国家鼓励林业科学研究，提高林业科学技术水平。

第六条 国家对森林资源实行以下保护性措施：

(一) 对森林实行限额采伐，鼓励植树造林、封山育林，扩大森林覆盖面积。

(二) 根据国家和地方人民政府有关规定，对集体和个人造林、育林给予经济扶持或者长期贷款。

(三) 征收育林费，专门用于造林育林。

(四) 煤炭、造纸等部门，按照煤炭和木浆纸张等产品的产量提取一定数额的资金，专门营造坑木、造纸等用材林。

(五) 建立林业基金制度。

第七条 国家和省、自治区人民政府，对民族自治地方的林业生产建设，依照国家对民族自治地方自治权的规定，在森林开发、木材分配和林业基金使用方面，给予比一般地区更多的自主权和经济利益。

第八条 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。

第九条 植树造林，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。

第十条 在植树造林、保护森林以及森林管理等方面成绩显著的单位或者个人，由各级人民政府给予精神的或者物资的奖励。

第二章 森林经营管理

第十一条 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。

第十二条 各级林业主管部门负责组织森林资源清查，建立资源档案制度，掌握资源变化情况。

第十三条 各级人民政府应当制定林业长远规划。国营林业企业事业单位和自然保护区，应当根据林业长远规划，编制森林经营方案，报上级主管部门批准后实行。

林业主管部门应当指导农村集体经济组织和国营的农场、牧场、工矿企业等单位编制森林经营方案。

第十四条 全民所有制单位之间、集体所有制单位之间以及全民所有制单位与集体所有制单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议，由县级以上人民政府处理。

个人之间、个人与全民所有制单位或者集体所有制单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议，由当地县级或者乡级人民政府处理。

当事人对人民政府的处理决定不服的，可以在接到通知之日起一个月内，向人民法院起诉。

在林木、林地权属争议解决以前，任何一方不得砍伐有争议的林木。

第十五条 进行勘察设计、修筑工程设施、开采矿藏，应当不占或者少占林地；必须占用或者征用林地的，按照有关法律的规定办理。占用、征用林地面积二千亩以上的，报国务院批准。

第三章 森林保护

第十六条 地方各级人民政府应当组织有关部门建立护林组织，负责护林工作；根据实际需要在大面积林区增加护林设施，加强森林保护；督促有林的和林区的基层单位，订立护林公约，组织群众护林，划定护林责任区，配备专职或兼职护林员。

护林员可以由县级或乡级人民政府委任。护林员的主要职责是：巡护森林，制止破坏森林资源的行为。对造成森林资源破坏的，护林员有权要求当地有关部门处理。

第十七条 地方各级人民政府应当切实做好森林火灾的预防和扑救工作：

（一）规定森林防火期。在森林防火期内，禁止在林区野外用火；因特殊情况用火的，必须经过县级人民政府或者县级人民政府授权的机关批准。

（二）在林区设置防火设施。

（三）发生森林火灾，必须立即组织当地军民和有关部门扑救。

（四）因扑救森林火灾负伤、致残、牺牲的，国家职工由所在单位给予医疗、抚恤；非国家职工由起火单位按照国务院有关主管部门的规定给予医疗、抚恤，起火单位对起火没有责任或者确实无力负担的，由当地人民政府给予医疗、抚恤。