

林业政策与林政管理

马天乐 主编

5.20

中国林业出版社

前 言

本书是根据南京林业大学教学委员会关于实施第三批重点建设课程的规划和要求,组织部分教师(包括邀请兄弟院校教师)共同编写的,目的是为了满足不同学科的教学需要,使广大师生有一本较系统的林业政策与林政管理的参考教材。

本书共十二章,主要内容包括:林业政策概论、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、植树造林规划与政策、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、木材流通管理以及几项主要林业经济政策(林业投资政策、林产品价格政策、林产品贸易政策、林业税收政策)等。

本书由南京林业大学丁胜(第六章)、马天乐(第四章)、王强(第二章)、吕柳(第十一章)、陈大胜(第九章)、沈文星(第五章)、张红霄(第一章)、高振华、聂影、潘家坪(第十二章),西北林学院张忠潮(第三章),内蒙古林学院包庆丰(第七章)、陶华(第十章),国家林业局南京人民警察学校于德仲(第八章)等同志负责撰稿,南京林业大学马天乐任主编。

本书在编写过程中,参考和引用了其他著作的内容及前人的研究成果,并得到中国林业出版社和南京林业大学的大力支持,在此一并表示感谢。

编者
1998.7

目 录

第一章 林业政策概论	(1)
第一节 林业政策的性质和作用	(1)
第二节 林业政策制定的原则和程序	(7)
第三节 林业政策实施的步骤和方法	(12)
第四节 林业政策的系统分析	(15)
第五节 林业政策与林业法规	(18)
第二章 林政管理组织与职能	(22)
第一节 林政管理概述	(22)
第二节 林政管理的主要内容	(29)
第三节 我国林政管理机关和人员	(35)
第四节 国外林政管理概况	(39)
第三章 我国林业建设方针	(43)
第一节 林业建设方针的内容和目标要求	(43)
第二节 以营林为基础方针的科学依据	(47)
第三节 全面落实以营林为基础的方针	(53)
第四节 国家对林业实行经济扶持政策	(61)
第四章 林权管理	(67)
第一节 林权概述	(67)
第二节 国家、集体、公民个人林权	(70)
第三节 林权纠纷	(74)
第四节 谁种谁有政策	(81)
第五章 林地管理	(86)

第一节	土地在林业生产中的地位和作用	(86)
第二节	林地管理的内容和任务	(88)
第三节	林地权属管理	(94)
第四节	占用、征用林地管理	(100)
第六章	植树造林规划与政策	(107)
第一节	植树造林的目的意义	(107)
第二节	我国植树造林规划与任务	(110)
第三节	植树造林的组织形式	(117)
第七章	森林保护管理	(121)
第一节	森林防火管理制度	(121)
第二节	森林病虫害防治管理制度	(130)
第三节	森林植物检疫管理制度	(137)
第四节	森林保险管理制度	(147)
第八章	自然保护区与野生动植物保护管理	(156)
第一节	自然保护区管理	(156)
第二节	野生动植物保护管理	(165)
第九章	森林经营管理	(174)
第一节	森林经营管理概述	(174)
第二节	林种划分	(177)
第三节	林业发展规划与森林经营方案	(180)
第四节	森林资源清查与森林资源档案	(185)
第五节	森林资源审计与目标管理	(193)
第六节	森林资源资产化管理	(200)
第十章	森林采伐管理	(209)
第一节	森林采伐与采伐限额管理	(209)
第二节	林木采伐许可证制度	(216)
第三节	乱砍滥伐森林林木行为的处罚	(227)
第十一章	木材流通管理	(234)

第一节	木材流通管理概述·····	(234)
第二节	木材市场管理·····	(237)
第三节	木材运输管理·····	(241)
第四节	木材检查站管理制度·····	(248)
第十二章	几项主要林业经济政策·····	(253)
第一节	林业投资政策·····	(253)
第二节	林产品价格政策·····	(261)
第三节	林产品贸易政策·····	(268)
第四节	林业税收政策·····	(276)
	附录《中华人民共和国森林法》修改前后条文对照表·····	(283)
	参考文献·····	(302)

第一章 林业政策概论

第一节 林业政策的性质和作用

一、林业政策的概念及特征

(一)政策的基本含义

在政治、经济及学术活动中,人们常常使用“政策”一词。然而,人们对“政策”一词的理解却不尽相同。在我国古代,“政”指的是“政治”、“政权”;“策”乃指“策略”之意。政策,意即“政治策略”,具有治理国家大事的谋略的含义。在西方,最初只有“政治”而无“政策”一词,后来随着政党的出现,才逐渐从政治中演化出“政策”一词。由此可见,“政策”历来与“政治”存在着密切的联系。在西方政治学界,几乎所有的政治学者都或早或迟地给政策下过定义,其中具有代表性的“政策就是政府机构与它周围环境的关系”;“政策是政府为达到预期目标而采取和遵循的行动方针”;“政策是政府处理问题或事务的有目的的活动过程”等等。

综观“政策”的词源与有关政策的各家定义,我们不难看出,政策是一种政治性极强的行为规则。自从产生了阶级社会和国家以后就产生了政治。对于政府和政党来讲,一方面要建立稳定的政治、经济与法律制度,另一方面面对社会上出现的复杂多变的政治、经济、文化等领域的具体问题与矛盾,根据特定的历史条件,采取某种措施,制定某种决策,以指导人们的行动。这种“措施”与“决策”便成为人们在特定历史时期的行动标准与规则,也是任何一个国家或政党在任何历史时期都必须作出的行动的抉择,即“政

策”。所以说,政策就是一个国家或政党在一定时期为实现一定的政治、经济等任务而规定的行为准则。其中,当某一政党成为执政党时,其政策便可以成为国家政策,通过一定的立法程序,又可能上升为国家的法律,即法律化的政策。此外,政策也有广义和狭义之分。广义的政策,是指党和国家制定的全部的行动准则,包括总的方针政策和具体的政治、经济等方面的政策。狭义上的政策是指比较具体的规定和行动准则。

(二)林业政策的概念和特征

对于林业政策,目前仍无统一的定义。但一般认为,林业政策是党和国家以及各级林业管理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,制定的一系列行动准则的总和。

林业政策是作为党和国家指导人们从事林业建设各方面活动的行动准则,既具有政策的一般特性,又具有由林业本身的特殊性所决定的一些独特的性质,主要体现在以下几个方面:

1. 针对性与系统性的统一 林业政策是党和国家以及各级林业管理部门针对林业生产与建设中不断出现的问题与矛盾而制定的。因此,林业政策具有很强的针对性。这种针对性首先体现在林业政策只适用于林业这一特殊行业,而不适用其它行业。其次,林业政策是针对林业社会实践活动中产生的矛盾和问题及时提出相应对策,既不是解决过去存在过的或未来可能发生的问题,也不追求能够解决一切问题的“灵丹妙药”,而是“对症下药”。当然,林业政策的针对性并不等于林业政策是杂乱无章,无规律可循的,因为,林业政策不仅具有针对性,而且具有系统性。按照政策系统理论,林业政策是由相互依存、相互作用的不同层次和不同侧面的林业政策组成。以纵向政策体系为例,有高层次政策、中层次政策以及低层次政策。我国林业高层次的政策是党和国家关于林业建设总的奋斗目标以及为实现这一目标而制定的林业建设方针,这是指导林业各方面工作的根本行动准则;中层次政策是指某

一方面林业工作的基本政策,例如我国在营林、森林保护、植树造林、林政管理以及林产品贸易各方面都有相应的基本政策;低层次政策就是指指导各项具体林业工作的具体政策,例如在植树造林方面规定了封山育林政策、“谁种谁有”政策,等等。政策的层次性,要求人们在制定和执行林业政策时不仅要注意其针对性,而且不能忘记政策还具有系统性。既要“对症下药”,又要根据总方针、总政策制定完善配套的一系列林业政策。

2. 变动性与稳定性(连续性)的统一 政策是一种动态过程,这是政策的一个固有属性,在现代社会中,在政治、经济、科学技术飞速发展,各种问题不断出现与变化的社会条件下,没有任何一种政策可以长期固定不变地存在下去。解放以来,我国林业政策的几度反复或多或少地说明了这个问题。政策的变动性可以使人们认识和把握这种特性,使政策不断地根据变化了的条件得到补充、调整或修正,以达到最佳的效果。林业建设的发展是随着国民经济的发展而发展,在社会生产关系急速变化中变化。那么,林业政策的制定也就应根据变化的形势合理调整,使林业生产关系不断适应林业生产力的发展。在新中国林业发展史上,1958年后由于错误思想的支配,林业政策乃至整个林业发展遭到了极大的破坏。从1960年起,原林业部就逐渐调整林业政策,以改变林业现状,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”,正由于党和政府及时调整与制定了合理的林业政策,因此,1958年以后,经过三年经济困难时期,我国的林业虽然遭到了破坏,但林业仍有所发展,特别是1962年以后,我国林业形势好转,1964年成为林业生产的最好年份。

同时,政策又是一种解决社会问题的过程,而社会问题的解决从来不是一朝一夕就能完成的事情,政策的制定和执行都需要有一个相当的时间与过程,在这个时间和过程的范围,在其所服务

的任务未完成之前,政策必然需要具有相对的稳定性。因此,政策的稳定性也是林业政策的一个重要特征。政策稳定与一个国家政治稳定、经济稳定和社会稳定紧密地联系在一起,如果政策长期不稳定或变化过快,人们在心理上和行为上都难以适应这些变化,势必影响人民群众对政府和政策的信任。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,而且,政策缺乏稳定性还会减弱政策执行者的信心,使政策执行者不负责任的现象增多。在我国历史上甚至现在在这方面的教训足以使我们重视政策的稳定性。

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,将政策的稳定性与灵活性结合在一起,以应付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,因为林业生产周期的长期性以及与之相伴随的自然力的独立作用是林业生产在自己方面的决定性条件,如果我们忽视林业生产这一自然特性,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,而且指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、相互补充的一种相互关联的性质。林业政策也不例外。林业政策的相关性表现在它与其它政策之间的联系,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之间有着更为密切的制约关系,如林业不能离开土地而独立存在,那么有关土地的政策对林

业生产与经营也有指导与制约作用,因而,我们在制定与执行林业政策过程中应结合其它相关政策,以避免重复与冲突,以利于林业政策的切实贯彻,促进林业的发展。其次,林业政策的相关性还表现在林业政策之间的联系。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,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树立协调发展的观念,全面贯彻政策精神,使整个林业各方面协调发展。

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。”林业的发展又必须依靠林业政策的引导和规范。因此,林业政策的目标就在于依靠科学技术进步的力量,制定和实施正确的行动准则,保证林业经济建设协调而持续地发展。而要达到这一总目标,又必须注意长期目标、中期目标和短期目标的区别,局部政策与整体政策的区别。

(一)林业政策的目标

1. 社会目标 它是从林业与人类社会关系来认识林业政策的目标。森林是国家的宝贵资源,社会的各个部门和人民生活离不开森林和林业。首先,森林可以为其它部门及社会提供丰富的木材及林产品,特别在建筑、造纸、采矿、交通、化工等部门中占有举足轻重的地位。其次,林业的发展好坏直接影响了其它部门的正常发展。以农业为例,农业是受自然条件影响较大的生产部门。过去,我国自然灾害较多,其中一个重要的原因就是森林破坏严重,覆盖率低,致使对农业生产所需的自然条件不能有效地发挥调节作用。因此,要发展农业,就必须充分发挥森林的涵养水源,保持水土,防风固沙,调节气候的平衡作用。再者,人民生活中的衣食住行都离不开林业的发展。由此可见,林业的发展是社会安定

和发展的重要保障,基于此,党和政府在制定林业政策时,就必然要从整个社会全局出发,充分发挥林业的社会效益。

2. 生态目标 它是从森林在整个生态系统中的地位的角度来认识林业政策的目标。森林是一种多成分的、复杂的、多样化的植物群体,它对周围环境有重要的保护作用。倘若破坏一个地区的森林,也就破坏了这个地区的生态系统结构与平衡,破坏的面积越大,生态系统的不平衡状况也就越严重,从而形成一系列不可避免的严重的社会后果,如环境污染、人民健康受损、野生动物的减少甚至灭绝等等。而要解决这些问题,唯有办法就是制定和实施正确的林业政策,保护生态环境,完善人类生存与发展的条件。

3. 经济目标 它是从森林与整个国民经济的关系考虑林业政策的目标。据有关材料表明,一个国土面积较大的国家或地区,如果森林覆盖率达到 30% 以上,而且分布均匀,这个国家或地区的生态环境就比较优越,工农业生产就比较稳定,人民生活也比较富足。而我国森林资源少,覆盖率低。因此,要达到在本世纪末的 20% 的森林覆盖率的战略目标,党和国家必须制定保护现有森林资源和扩大森林面积等方面的林业政策,最终达到森林资源永续利用的目的。

要实现社会、生态及经济三大效益的目标,就必须充分发挥林业政策的作用,引导林业生产者和经营者走上科学造林、育林的轨道。

(二)林业政策的作用

1. 指导作用 它是指林业政策对林业生产与经营具有指导作用。林业的发展本身需要投入大量的人力、物力和财力,除此之外,还需要全社会的支持,因此,统一思想对于林业的发展起着非常重要的作用。党和国家就通过制定林业政策的途径教育群众,组织群众,因势利导,统一组织,从而实现林业政策的预期目标。

2. 管理作用 林业政策既是指导人们行动的行为规范,那

么,它也就是党和国家对林业的一种管理措施。它通过激励、调节等手段实现其管理作用。党的十一届三中全会以来,党和国家推行了稳定山林权的林业政策,调动了人们的造林、育林、营林的积极性,使林业生产与经营有所起色,这一点足以证明林业政策的激励作用。同时,在林业经济运行中,在林业经济主体之间,在林业经济各环节之间都可能出现各种矛盾和问题。对此,党和政府通过制定和实施林业政策直接或间接地调节着林业经济运行中的各种关系。例如,党和政府关于以营林为基础的政策对于调整培育森林和采伐利用森林之间关系具有有效的管理作用。在今后的林业工作中,各部门,各方面更需要相互协调与合作,从而使林业政策的管理功能得以更大程度上的发挥。

3. 控制作用 与指导、管理功能相配套,作为一种行为准则,林业政策还具有监督与惩罚的作用,以此维持林业经济运行的正常秩序与稳定。通过控制功能,明确在林业工作中哪些行为受到保护和鼓励,哪些行为受到限制和禁止,从而制止非正当行为,惩罚违法犯罪行为,以此教育人民,实现林业经济的正常、健康地运行。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,特别是《森林法》中法律责任的有关规定使林业政策的监督与惩罚作用已成文化、系统化。

综上所述,党和国家制定和实施林业政策,通过发挥林业政策的指导、管理与控制作用,以达到社会、生态与经济三大效益目标,大大促进了林业的发展。

第二节 林业政策制定的原则和程序

一、林业政策制定的概念和原则

林业政策的制定,是指党和国家根据国民经济和林业发展的

需要对重大林业问题作出决策的专门活动。林业政策制定的质量,直接影响林业政策的贯彻实施,关系到林业发展战略目标的实现程度。因此,林业政策的制定越来越引起人们的关注。

对于林业政策制定的含义,有广义和狭义之分。狭义上的林业政策的制定仅指党和国家制定新的林业政策;从广义上讲,林业政策的制定不仅包含林业政策的制定,对现行政策的修改、废止,也包括在这一概念中。

由此可见,林业政策的制定是一项既具体复杂又非常严肃的工作,在林业政策制定的过程中应特别强调林业政策的制定原则。它是党和国家在制定、修改或废止林业政策时的政策意识和制定该项政策意图的概括,它指导着林业政策的制定工作,并贯穿于林业政策制定的全过程。我国林业政策的制定原则,是由我国林业政策的性质以及我国林业发展的客观要求所决定的。主要归纳为以下几点:

(一)现阶段林业政策制定的指导思想

在社会主义初级阶段,党的基本路线是以经济建设为中心,坚持四项基本原则和改革开放,力争到本世纪末使我国国民经济整体素质和综合国力上一个新台阶。据此,我国林业也要加快改革开放步伐,上一个新台阶,其主要目标是积极培育、保护和合理开发利用森林资源;调整林业产业结构,改变传统经营模式,改善生态环境,使森林资源得到充分合理的利用和积极有效的保护。林业发展的目标亦就是林业政策制定的指导思想。因此,我们在制定林业政策时,一方面修改或废止那些与指导思想相违背或与生产力发展不相适应的各项林业政策;另一方面制定符合林业发展目标要求的林业政策,确保在本世纪末使我国的林业上一个新台阶。此外,在制定林业政策时,我们不仅要以林业政策目标为指导思想,而且要注意与我国经济发展总目标的协调与统一,把林业问题纳入国民经济大系统中去认识。这样,才能确保制定出来的林

业政策的正确性与可行性。

(二)实事求是,从林业客观实际出发

实事求是,从实际出发,是马克思主义的精髓,林业政策的制定也必须贯彻这一原则。林业政策的制定是制定者有目的、有意识的主观活动,其能否正确反映林业实际发展的状况和客观要求,相当程度上依赖于制定者对客观现实的了解和认识状况。因此,对林业政策的制定者而言,实事求是,从林业客观实际出发尤为重要。那么,如何做到从林业客观实际出发?第一,要吃透我国的具体国情和林情。第二,掌握现阶段我国林业发展的特点。第三,加强调查研究,善于总结经验。只有这样,才有可能及时而正确地制定好林业政策。

(三)原则性和灵活性相结合

原则性,就是党和国家关于林业的基本方针和政策。灵活性,就是结合实际情况乃至各地区的情况选择实施政策所必须的和许可的措施。原则性和灵活性相结合是马克思主义的一个基本思想,也是林业政策的制定必须坚持的一项基本原则。在制定林业政策过程中,既要求符合党和国家关于林业的基本方针和政策,又要结合林业本身的特点,各地区林业发展的现状,寻求切实有效的具体措施,只有这样,才能有效发挥林业政策的作用。

在原则性和灵活性的相互关系中,原则性是前提和基础,灵活性是实现原则性的条件和保障。

(四)稳定性与适时变化的统一

政策的特性决定其必须具有相对的稳定性,如果政策多变,就会丧失其权威性,使人们失去对它的信任,尤其对于生产周期长、破坏容易、恢复难的林业而言,更应强调政策的稳定性和持续性。这就要求林业政策制定者从客观实际出发,寻求一定的科学方法,制定出真正反映人民群众利益的政策。但是,政策的稳定性不是无条件的,不是绝对的。在林业发展的不同时期或在同一时期的

不同阶段,林业实践中会出现各种变化的矛盾与问题,为了适应这种变化和需要,林业政策就必须不断地重新制定、修改或废止。一味强调政策的稳定性而拒绝政策的变化,不仅不能反映人民群众的利益,而且会因此捆住手脚,无法工作,甚至会损害群众的利益。不过,这种变化,决不是随意中断,要处理好稳定性与变化性的统一,就必须保持政策的连续性,在修改、补充或制定新的林业政策时,应保持与原有政策的继承关系。因此,我们在制定林业政策过程中务必要处理好稳定性与变化性的关系,做到稳定性与适时变化的统一。

二、林业政策制定的程序

林业政策制定的质量,不仅取决于林业政策的具体内容,而且离不开政策制定程序的保证。明确整个制定过程都要经过哪些基本步骤,以及每个步骤的具体要求,可以增强依程序制定林业政策的自觉性,避免急于求成和粗制滥造的错误,以保证制定出的政策的科学性和可行性。

林业政策制定的程序不同于立法程序,没有统一、强制的标准。但是,根据林业政策的特性以及我国林业政策制定的惯例,林业政策制定的程序,是指党和国家在调查研究的基础上认识到林业经济运行中某一方面需要借助于政策手段进行调整之后,从提出制定新的政策到政策颁布的全部过程。一般可分为二个相对独立阶段:

(一)林业政策制定的准备阶段

林业政策制定的准备阶段包括调查研究提出问题——预测分析——拟定政策方案等几个环节。

林业政策是针对林业经济运行中出现的问题制定的。在林业生产建设中,存在着各种各样的问题,然而并非所有的问题都是林业政策调整的对象,林业政策只解决那些关系到林业经济发展全局的、关键性的重大问题,或在某一领域、某一方面起决定作用的

主要问题、主要矛盾。因此,制定林业政策,首先要抓住、抓准应该用林业政策解决的问题,这就需要深入实际调查研究,在调查研究的基础上,弄清问题的实质、影响范围和程度以及问题产生的原因,从而确定哪些问题应通过制定林业政策能得以有效的解决。

明确了林业问题,还不能马上制定相应的政策,还必须对问题的未来发展状态和可能变化的趋势,运用科学的方法进行预测分析。因为林业生产的特点是生产周期长,不确定因素多,如果对林业问题不进行科学的预测分析,就可能对林业生产建设产生不良的后果。

经过调查研究和预测分析,正式拟定政策方案。在拟定林业政策方案过程中,应当充分了解问题的性质、程度与原因,对各种可能解决问题的途径和办法进行认真思考,从而初步设定多种方案,通过对多种方案利弊关系的比较,作出实事求是的评价,从中选择一种最科学、最切实可行的方案。至此,林业政策制定的准备阶段就完成了。

(二)林业政策制定的确认阶段

林业政策制定的确认阶段,包括对政策方案的论证与确认——广泛征求意见——政策的批准直至颁布。

经过准备阶段,从多种方案中拟定一种方案,进而对该方案进行全面的可行性论证。一般从政治、经济和技术三方面展开论证工作。政治上的论证就是考查与分析该政策是否具有为林业建设服务的性质以及为林业工作者接受的可能性;经济上的论证就是用经济分析方法研究该项政策是否能运用有限的资源为林业带来最大的经济效益;技术上的论证是在政治、经济论证的基础上,分析该项政策得以贯彻执行应具备的技术条件。通过以上诸方面的可行性论证,政策制定者就可以基本确定是否推行该项政策,如果该项政策不具备政治、经济、技术三方面或其中某一方面的可行性,该项政策的实施就得不到圆满的结果,反映出的林业问题也不