

林政管理知识

四川省林业厅林政处 江昌政 等编

四川科学技术出版社



责任编辑：崔泽海 王碧琦

封面设计：朱德祥

技术设计：周红军

林政管理知识

江昌政等编

四川科学技术出版社出版

(成都盐道街三号)

四川省新华书店发行

三台县印刷厂印刷

统一书号16295.251

I S B N 7-5354-0195-5/S.36

1987年6月第1版 开本787×1092 1/32

1987年6月第1次印刷 字数237千

印数1—20,000册 印张11

定 价：2.20元

前 言

本书是为适应广大林政管理人员学习林政管理知识的迫切需要而编写的。初稿写于1986年9月，曾先后在一些市、县林政管理干部培训班上试用。而后根据大家所提意见并参考省内外林政管理资料，对原稿作了一些修改和补充，写成了现在这本《林政管理知识》。

本书立足于实用，结合四川林政管理工作的实际，重点阐述各项林政管理工作的基本原则、基本知识、基本方法。它可作为林政管理人员的培训教材和业务学习书籍，亦可作为林业干部、林业管理人员业务学习参考，还可作为乡、村基层干部和林业院校师生以及有关单位了解林政管理的参考书。

本书由四川省林业厅林政处江昌政同志编写，四川省林业厅陈家齐、尹友仁、尹成树、邹世琨等同志修改、审定，四川省林业厅曹正其同志也提出了修改意见并为本书作了序。林业部林政法规处、北京林业大学林政法规教研室谢京湘同志、四川省社会科学院梁与延同志等，为本书提供了宝贵的资料，四川省林业厅副厅长付道政同志对本书的编写也给予了关心和支持。在此一并致谢。

林政管理原则性很强，本书阐述的一些意见如有不妥之处，应以国家政策法规规定为准。由于系统地介绍林政管理知识是刚开始的工作，加之水平有限，时间仓促，本书肯定会有许多不足甚至错误之处，诚恳地希望读者给予批评指正，以便修改和补充。

编 者

一九八七年元月

序

我省林政管理一直是一个薄弱环节，这方面的专门书籍还少见。党的十一届三中全会以来，林业建设进入了一个新的历史发展时期，林政管理也逐渐走上正轨，对林政管理理论的探讨也随之活跃起来。《林政管理知识》开了这个头。它虽然还不完善，会有不少缺点甚至错误，但它却是我省第一本比较系统地介绍林政管理知识的书籍。

林政管理是林业行政管理的重要组成部分。随着林业建设的发展，林政管理所面临的任务将日益繁重。要认真贯彻执行《森林法》，搞好法制建设，使各项主要林业生产经营活动纳入法制轨道，必须加强林政管理；要保护和合理利用森林，逐步达到森林资源的永续经营，实现经济、生态的良性循环，林政管理也具有重要作用；要运用法制手段，保护林业建设已取得的成果，推动林业改革的不断深入，也离不开林政管理。实践证明，越是改革，越是要加强林政管理，只有加强林政管理，才能维护林业生产正常秩序，才能保证林业建设的健康发展。但是，从四川目前的状况看，林政管理与林业生产发展的需要还很不相适应。学习林政管理知识，提高管理水平，已迫在眉睫。我们期望《林政管理知识》的出版，能对四川林政管理的发展起到良好的促进作用。

林政管理，一方面综合性强、涉及面广，它既涉及林学、森工、森保等自然科学方面的知识，又涉及法律、行政、经济管理等社会科学方面的知识；另一方面，林政管理

政策性强，管理幅度大，它包括林业法规管理、林权管理、林地管理、采伐管理、木材运输管理、木材经营管理和对违反林业法规实施行政处罚等，它有较强的政策时效性，属动态的管理。将这些方面有机地结合起来，联系本地的具体情况，探讨林政管理的基本理论、基本原则和基本方法，建立林政管理知识体系，这对于加强林政管理，无疑是一件具有重要意义的事。《林政管理知识》开始作了这样的尝试，虽然它在某些理论和方法方面还属于初步探讨性质，但在目前它仍不失为一本较好的林政业务参考书。当然，林政业务知识不能等同党的方针政策，因此，在实际工作中，林政工作人员要以党和国家的现行政策法规为依据，参考《林政管理知识》，搞好林政管理工作。

希望有更多的同志来关心林政管理，促进我省林政管理向前发展。

曹正其

一九八七年元月

目 录

第一章 林政管理概述	1
第一节 林政管理的概念、性质和职能.....	1
第二节 林政管理的机构、职责和任务.....	6
第三节 林政管理的原则和方法.....	13
第四节 林政管理的形成和历史发展.....	24
第二章 林权管理	33
第一节 林权管理的概念和意义.....	33
第二节 林权基础知识.....	35
第三节 林权管理的内容.....	44
第四节 国家林权管理.....	58
第五节 集体林权管理.....	66
第六节 公民个人林权管理.....	71
第七节 共有林权管理.....	76
第三章 调处林权争议	78
第一节 林权争议的概念和性质.....	78
第二节 解决林权争议的意义.....	83
第三节 解决林权争议的政策和原则.....	85
第四节 解决林权争议的程序.....	94
第四章 森林资源管理	102
第一节 森林资源管理的意义和任务.....	102
第二节 林地管理.....	107
第三节 动植物资源管理.....	119

第四节	森林资源调查和经营方案的管理	127
第五节	森林资源档案管理	132
第五章	采伐限额管理	140
第一节	永续经营原则	140
第二节	采伐限额	151
第三节	木材生产计划	157
第四节	采伐凭证	161
第六章	采伐技术政策管理	174
第一节	森林成熟与轮伐期	174
第二节	森林采伐量	181
第三节	采伐方式	194
第四节	伐区设计	204
第五节	伐区作业质量管理	209
第七章	木材运输管理	219
第一节	木料运输管理的意义	219
第二节	木材运输证件	222
第三节	木材检查站	232
第四节	漂木运输管理	240
第五节	木材检验基础	243
第八章	木材经营管理	250
第一节	建国以来的木材经营管理	250
第二节	木材经营管理的意义和内容	252
第三节	经营环节管理	253
第四节	木材市场管理	260
第五节	木材价格管理	268

第九章 违法处罚	276
第一节 违反森林法行为的性质	276
第二节 法律责任与法律制裁	280
第三节 违反森林法行为的处罚和统计	289
第四节 强制执行	303
第五节 罚没财物的处理	305
第十章 林业法规管理	309
第一节 林业法规的概念	309
第二节 法规管理的职责和任务	314
第三节 林业立法的指导思想和基本原则	321
第四节 起草林业法规的程序	324
第五节 立法技术	330

第一章

林政管理概述

林业是我国国民经济的重要物质生产部门。它肩负着社会主义物质文明建设和精神文明建设的光荣使命。完成这一使命，不仅要求林业生产科学技术的现代化，而且要求林政管理实现科学化、现代化。

第一节 林政管理的概念、性质和职能

一、林政管理的概念

1. 什么叫林政 “林”的含义，狭义讲是一项生产木材的经济事业。广义讲是培育和扩大森林资源，提供木材及其它林产品，为工农业生产和人民生活创造良好的自然环境的事业，亦是公益机能与经济机能两方面结合的事业。我们讲的林政中的“林”就是这种广义的概念。

“政”的含义很广。如政治，我国当前的最大政治是实现四个现代化，林业围绕这个政治就是兴林致富；行政，即国家机构的管理；政策，是党和国家根据党的路线方针制定的具体的行动准则；政府，即国家行政机关，是国家机构的组成部分，我们国家的权力归人民，政府代表行使权力。可见林政的“政”与政治、政策、行政、政府等有关。

简言之，林政就是国家林业主管部门的事务，是林业主管部门为了达到发展林业、满足人民需要的目的，代表国家

和人民，依据有关政策和法令，管理林业事务的活动。

2.管理的概念 管理是一个内容极其广泛的概念。狭义讲，“管”就是干预、约束；“理”就是负责经理。这里的管理，就是计划、组织、指挥、协调和控制（或监督）的总称。

管理，自古有之。凡是人群活动的地方，必有管理。多数人在一起，如果没有协作、调节、配合、控制，事实上就无法在一定历史条件下进行生产和生活。随着人类活动向广度和深度的发展，管理的含义、内容和方式也随之改变。从根本上说，管理方式是由生产力发展的水平决定的。在小生产的状况下，基本的生产劳动是个体的，计划、组织、实施、执行直至成果享受，可能都是同一个人。我们在边远山区见到农民自种竹木、自盖房屋、自给自足，大致就是如此。而在现代林业中，随着生物、物理、化学、机械和电子计算机等科学的运用，不仅生产技术复杂，而且随着共同劳动规模的扩大，特别是林业生态工程对社会各领域、各部门的渗透，林业生产社会化程度越来越高，管理工作也越来越重要。正如人们所说，管理和科技是推动现代经济高速发展的“两个车轮”。没有先进的科学和技术，林业发展就迟缓，而没有先进的管理方法，先进的科技就无法迅速推广，林业现代化的目标也不可能达到。可见，管理是现代化林业建设的需要。

3.什么叫林政管理 林政管理是林业行政管理的重要组成部分，是各级林业主管部门为达到发展林业、满足人民生活需要的目的，依照国家的法规和政策，对森林资源的保护、培育、采伐、运输和销售等主要生产经营活动，所实

行的计划、组织、指挥、协调和控制等的过程。

二、林政管理的性质

林政管理是对林业生产经营活动进行管理。但它既不同于林业生产单位的生产经营管理，也不同于其它林业行政机构的专业管理，而是属于行政管理的范畴。它不是直接研究解决生产力的合理组织问题，而主要是调节解决林业生产关系和上层建筑方面的问题。虽然它不是直接组织林业生产力，但它的根本目的是为了发展林业生产，对林业生产力起到了间接组织作用。

马克思说：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形式，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性”（马克思恩格斯全集25卷第431页）。马克思关于管理二重性的原理告诉我们，管理具有社会属性和自然属性。它的社会属性反映了一定的社会形态中统治阶级的要求，受到生产关系和经济基础的影响制约；它的自然属性反映了社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学方法的总结。

林政管理也有二重性。林政管理的自然属性在不同历史阶段和不同的社会经济制度之间并无本质区别，都是为林业生产正常进行创造条件。但是，林政管理的社会属性，却因社会经济制度不同而有很大的或根本的区别。林政管理总是带有占统治地位的生产关系的印记。我们社会主义的林政管理，一方面具有维持林业生产正常秩序，为林业迅速发展创造条件的自然属性；另一方面也具有维护和发展社会主义林业生产关系的社会属性。这就是林政管理的性质，也是林政

管理的基本职能。

三、林政管理的职能

在实际工作中，林政管理表现出计划、组织、指挥、协调和监督等具体职能。

1.计划 这个计划与计委部门的计划有差异。这里的计划是指在调查研究的基础上，预测未来，确定林政管理活动的目标和方针，拟制和选择达到目标的措施方案以及手段和办法，进行规划和决策的活动。它的程序是：调查规划→确定目标→制定措施。计划的好坏，直接影响到林政管理的成效。没有计划，林政管理就成为无目标的活动，就难以建立起林政管理工作的正常秩序。从这个意义上讲，计划是林政管理工作的首要职能。

2.组织 是实现计划的保证。它是为达到林政管理目标或完成某项林政工作任务，而对有关的人和物在空间和时间的联系上进行的科学安排。组织的目的，是为了更好地调动一切积极因素，使人尽其才，地尽其利，物尽其用，货畅其流，达到计划的目标，保证任务的实现。林政管理的好坏，很大程度上取决于组织水平的高低。组织有两种形态：静态组织和动态组织。

静态组织是一种相对稳定的组织，如护林站地址的确定和规划、木材检查站的设置和布局、伐区的划拨和安排、各种林政管理人员的配置、管理机构等的设置等。

动态组织是因目的、任务不同，时间、地点和条件的不同而经常变动的一种组织，如林政管理设备、器具和人员的调配、临时机构的设置，伐区的检查，以及某项林政管理过

程的组织等。

在组织工作中，最重要的是对人的组织。林政管理的一切工作任务和目标都要靠人来完成和实现。充分调动林政人员和各行各业干部群众的积极性，是组织工作的重要任务之一。

3. 指挥 指挥是为了实现林政管理计划而进行的有效指导。它包括发布命令、下达指示、检查工作、提出意见、表扬鼓励、处分批评等。林政管理涉及面宽，应该有高度集中统一的指挥，以确保紧密协调，令行禁止。如象一个大乐团，非得有个人上去指挥不可。但随便指挥也是不行的，一个乐团的指挥必须懂得每件乐器的性能，每个演奏者的特长，以及他将要指挥的那个乐章的结构、主题思想、感情层次、节奏起伏……只有这样，他才能指挥自如，得心应手，使所有演奏者浑然一体，配合默契，乐章才能演奏得和谐优美。否则就是一个“瞎指挥”，乐团演奏就会乱套。林政管理亦是如此，要正确发挥指挥职能，必须全面了解管理对象的情况。

4. 协调 协调也称调节。就是正确处理林政管理活动中的各种有关矛盾，是调整平衡各有关部门、有关单位、各类人员以及上下、左右、内外之间在林政管理问题上的关系。在林政管理活动中，矛盾是经常存在的，旧的矛盾解决了，新的矛盾又会产生。只有切实解决存在的各种矛盾，才能建立起同步发展的良好的工作关系，充分调动各行各业各方面的积极性，形成强大的社会力量，使各项林业生产经营活动纳入正常的林政轨道，从而达到保护森林、发展林业的目的。可见，协调是林政管理的一项重要的经常性的职能。要

搞好协调，必须建立、完善各种法规和制度，使调节有所遵循。

5. 监督 也叫控制，是使林业各项生产经营活动符合国家的政策和法规而进行的检查、分析和处理的活动。监督的职能主要体现在检查工作、发现问题、处理偏差上。没有监督，国家的林业政策法规就不能很好贯彻落实，林政管理目标就难以实现；没有监督，偏差难于发现，错误得不到纠正，因此监督就是反馈控制。其程序是：计划（目标）→实际行动→检查→比较→发现偏差→分析原因→反馈（纠正、消除执行中的偏差，调整原有计划使之更切合实际）达到控制的目的。可见，监督是控制目标实现的重要职能，是保证良好的林政秩序的重要手段。

上述林政管理的五个基本职能是一个整体，既相互依存，又各自发挥作用。同时这五项职能，也是一个科学管理的程序，只有顺序地把它们都充分有效地运用起来，才能促成林政管理朝好的方向运转。

第二节 林政管理的机构、职责和任务

一、林政管理机构

1. 林业主管部门的概念 我国森林法规定：“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。”，“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。”，这就清楚地表明林业主管部门是主管林业工作包

括林政管理工作的专门机构。那么究竟哪些单位属于林业主管部门？

林业主管部门是县级以上地方人民政府中的林业行政主管部门，是同级人民政府的组成部分和专门管理林业的职能机构。根据我国宪法的规定，国家行政机关（即人民政府）是人民民主专政的国家机构的组成之一。负责领导、组织和管理国家的行政事务。为了实现其行政管理职能，国家机关还可以依法设立有关的专门机构，依照法律及有关规定，负责组织和领导某一方面的行政事务，贯彻执行国家行政机关的指示和决定，领导和在业务上指导所属部门的工作。可见，林业主管部门就是县级以上各级人民政府依法设立的主管林业方面行政事务的专门机构。

林业部门与林业主管部门是两个不同的概念，两者不能混淆。林业部门是一个广义的概念，其不但包括专门管理林业行政事务的林业主管部门，而且还包括从事各项林业生产建设和经营活动的各个林业企业事业单位，如国营林业局、国营林场、集体林场以及林产品经销公司等。林业主管部门则是一个狭义的概念，仅指各级人民政府中的林业行政主管部门，其它任何部门都不是林业主管部门。就是说在一个行政区域内，只有一个林业主管部门，不能有几个林业主管部门。林业企业局属林业部门，而不是森林法中所说的林业主管部门，它不具有林业主管部门依法享有的职权。但林业主管部门的名称可以是不同的，只要是县级以上人民政府中主管林业工作的行政机构就可以，并不因名称的不同而改变其林业主管部门的性质。

森林法中关于林业主管部门的规定是政企分开原则在法

律上的具体体现，也是历史经验的科学总结。以前政企不分，林业行政部门包办的事情太多，既削弱了行政管理的职能，又影响了林业企事业单位的积极性，不利于林业生产建设的顺利发展。

2.林政管理机构 依照法律规定，县级以上各级人民政府设立林业主管部门，主管本行政区域内的林业工作；乡级人民政府设专职或者兼职人员负责林业工作。他们受同级人民政府统一领导，并受上级林业主管部门的业务指导。根据工作需要，由同级人民政府报请上一级人民政府批准，在林业主管部门中设立若干职能机构。林政管理机构就是林业主管部门的职能机构之一。

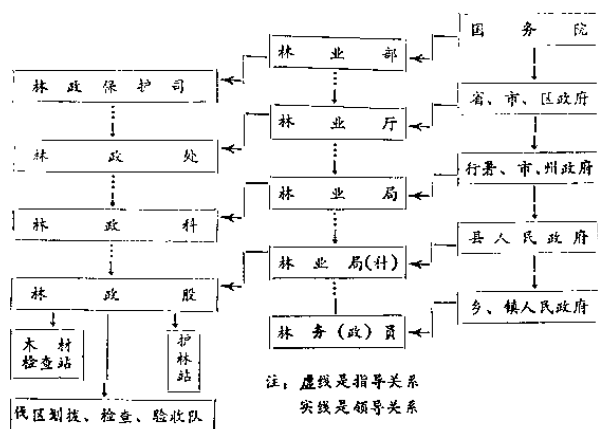
《森林法实施细则》第二十七条规定：“地方各级人民政府应加强林业法制和林政管理工作，建设好林政、林业公安队伍。”近几年来，各级建立健全了林政管理机构。林业部的林政管理机构是林政保护司，省林业厅设立林政处；地、市、州林业局是林政（保护）科；县林业局是林政（保护）股或者办公室；乡、镇林政管理工作则由乡、镇人民政府根据有关规定实施。另外，在基层还设立了林区木材检查站、护林站和伐区划拔、检查验收队等，这些机构是林政管理机构所属的某项专门职能机构（见图1—1）。林政管理的具体工作在基层，因此，县林政机构和乡、镇人民政府是林政管理的主要承担者。

二、林政管理的主要职责

职责的意思，是指承担某项工作的责任。不论是哪一项林政管理工作，还是哪一级林政管理机构，都应该有明确的

职责范围。没有一定的范围，就无一定约束，就有很多的机动性、灵活性，就会出现该干的事情没有干，不该干的事又干了的状况，结果不能充分发挥林政管理的作用。同时，进行目标管理，划清职责范围是前提。所以，确定职责范围是非常重要的。

图1—1 林政管理机构简图



职责范围的确定是比较困难的，它受着工作性质、管理体制、人员水平及环境条件等多种因素的影响，很难作出确切的回答。综合林业部、其它省和四川各市、地、州、县职责范围划分的情况，这里仅列出一般性的职责。

1. 林政管理机构的职责 一般说来林政管理机构的职责应包括下列几方面：