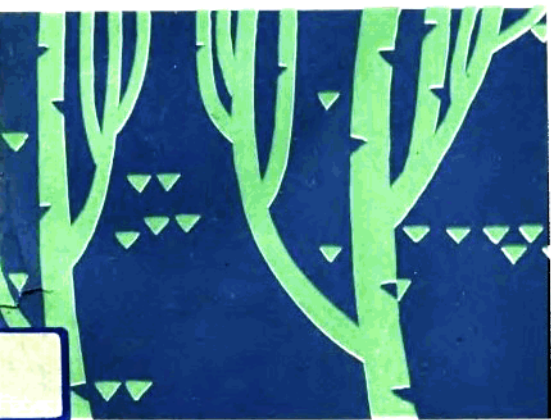


林政管理

吴明 李万福 编



中国林业出版社

主 编 柴恒忠 李清盛

副主编 艾文武 王志新 鄂明生

撰稿人 柴恒忠 李清盛 王志新 艾文武 鄂明生

许占川 高文韬 张树青 李广兰 叶燕萍

高颖仪

序

《林政管理》的出版是一件令人高兴的事。党的十一届三中全会以后，我国的科学技术特别是软科学得到迅猛发展，软科学是与那些研究物质系统、本身又可“物化”的硬科学相区别的学科群的总称。其研究目的是为各级各类的决策与管理提供信息和科学依据。现代软科学的研究重点由研究科学技术的作用、管理科学逐渐转向政策管理。由此，政策管理已成为当代软科学研究的前沿学科。柴恒忠副教授和其他几位中、青年林业工作者，为适应教学与林政管理的需要，勇于创新撰写了这本著作，为当前林业院校和成人继续教育提供了一部适用的参考教材，为“依法治林”有所贡献。

这本书有以下一些特点：一是理论与实践紧密结合。该书融理论探索、实践应用、科学管理、政策法律于一体，实用性、可操作性强。为林业工作者系统地学习这门科学开辟了蹊径。二是贯彻了“依法治林”的原则。该书以我国林情为依据，介绍了依法处理林区各种社会行政、经济技术关系中的法律、法规和政策问题的方法，做到了“有的放矢”。三是科学性强。《林政管理》目前尚未见到独立成书的参考书。著者吸取林政学、法学和经济管理学科的长处提出这个框架体系，我觉得符合科学性的要求，相信在实践中会逐步完善。四是通俗易懂。作者注意了文字的通畅，易懂好读，这种文风应该提倡。

总之，这是一部充溢着开拓精神的集体创作，相信它会为“依法治林”的大厦添砖加瓦！相信它会在实践中逐步完善。

吴榜华 1991·9·26

前 言

“林政”在我国可以有三种理解：一是林业政策；二是森林行政；三是林业行政。本书不同于林政学，也不限于森林资源管理的林政业务，而是对我国林政管理理论的探讨和实践经验的总结，是林业行政学与管理的结合。因此，定名为《林政管理》。

编著本书的目的主要是为各级林业行政机关、林业企事业单位、乡村林业工作站、林业公检法部门等从事林业管理的领导干部和工作人员，以及其他从事林业生产经营者，提供学习林政管理理论和业务的参考资料，使其在行政决策、行使职权或从事林业生产经营活动中，有所遵循，依法行事，减少失误，从而不断提高林政管理水平。

由于作者理论水平和实践经验所限，书中一定有许多不足之处，请读者批评指正。

作 者

1991年10月

目 录

第一章 林政管理概论·····	(1)
第一节 林政管理概述·····	(1)
第二节 林政管理在国家林业管理中的地位·····	(3)
第三节 国外林政管理概况·····	(4)
第二章 我国林政史略·····	(9)
第一节 古代的林政·····	(9)
第二节 近代的林政·····	(12)
第三节 新中国的林政建设·····	(16)
第三章 林政管理的原则和基本方针·····	(31)
第一节 林政管理的原则·····	(31)
第二节 林政管理的基本方针·····	(38)
第四章 林政管理机关及人员·····	(46)
第一节 国家林政管理机关·····	(46)
第二节 国外林政管理机关简介·····	(55)
第三节 林政工作人员·····	(58)
第五章 林业政策与法规·····	(64)
第一节 我国的林业政策·····	(64)

第二节 林业法规.....	(77)
第六章 林权管理.....	(87)
第一节 林权概述.....	(87)
第二节 林地所有权管理.....	(99)
第三节 林木所有权管理.....	(111)
第四节 林权纠纷及其处理原则.....	(116)
第七章 森林资源管理.....	(130)
第一节 森林资源清查.....	(130)
第二节 森林资源档案.....	(132)
第三节 伐区拨交与验收.....	(147)
第四节 森林资源消耗的控制.....	(159)
第五节 木材运输与销售管理.....	(162)
第八章 野生动植物保护管理.....	(167)
第一节 野生动植物保护管理概述.....	(167)
第二节 野生动植物保护方针.....	(179)
第三节 野生动植物保护措施.....	(186)
第四节 野生动植物生产管理.....	(199)
第五节 奖励与处罚的法律规定.....	(208)
第九章 森林病虫鼠害管理.....	(213)
第一节 森林病虫鼠害防治机构.....	(214)
第二节 森林植物检疫.....	(216)
第三节 森林病虫鼠害防治管理.....	(239)

第十章 森林火灾管理.....	(266)
第一节 森林灾害概述.....	(266)
第二节 森林防火的方针.....	(270)
第三节 森林防火组织.....	(273)
第四节 森林火灾的预防.....	(277)
第五节 森林火灾的扑救.....	(294)
第六节 森林火灾的调查与统计.....	(302)
第七节 森林防火的奖励与处罚.....	(310)
第十一章 自然保护区管理.....	(313)
第一节 自然保护区概述.....	(313)
第二节 自然保护区的设立与区划.....	(318)
第三节 自然保护区的管理.....	(325)
第四节 自然保护区保护措施.....	(331)
第十二章 森林资源损失计算.....	(338)
第一节 森林资源及其特点.....	(338)
第二节 森林资源损失及其种类.....	(340)
第三节 森林资源损失与林价.....	(343)
第四节 森林资源的损失计算.....	(352)
第十三章 森林资源损失赔偿及森林保险.....	(357)
第一节 森林资源损失赔偿的原理.....	(357)
第二节 保险知识简介.....	(360)
第三节 森林保险.....	(363)

第一章 林政管理概论

第一节 林政管理概述

一、林政管理及其性质

林政管理，是国家行政管理的一个组成部分，属行政管理学范畴，但具有很强的行业特点。行政管理是人类社会历史最悠久、最基本的管理之一。林政管理有广义和狭义之分。广义的林政管理，泛指含林业立法在内的国家对林业管理的全过程；狭义的林政管理，系指各级林业行政主管部门依照国家的政策和法律，代表政府对森林资源的培育、保护、采伐、运输和销售等主要经营活动，实行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等职能活动。

林政管理，是国家权力机构与业务部门依靠政权的力量，对林业这一行业所实行的一种业务管理，它必须建立在科学的基础上，而不是凭有权者随意行事。

在社会主义阶段的林政管理，实质上也就是统治阶级对被统治阶级在林业领域所实行的统治与专政。在我国的社会主义建设中，为了林业的兴旺发达，已逐步建立了体现我国无产阶级和各民族劳动人民共同意志和利益的与林业有关的各种法规，管理者与被管理者的根本利益是一致的，管理者既行使管理职权，又体现为人民服务，是人民的公仆；被管理

者既接受管理，又是管理的监督者，其监督的主要依据是各种林业法规。

林政管理，带有一定的强制性，违反林业法规，是要受到惩罚的。在阶级社会，这种强制，就是统治或者专政。而在我国社会主义条件下，这种强制，体现了人民内部的纪律，体现了个人服从集体、局部服从全局、全国服从中央的民主集中制的原则。法规需要人们去遵守，也需要有人去执法，但它又不是万能的。在我国社会主义条件下的林政管理，为更好地正确处理人民内部矛盾，遂辅之以说服教育的方法。这不仅体现了我国的社会主义性质，也是我国林政管理的特色。

林政管理工作具有连续性、广泛性和政策性强的特点，是一项艰苦细致的、具有历史性的长期任务。林政管理的主要任务是：对森林法及有关林业法规进行宣传、贯彻、实施、并进行监督；进一步稳定林业经济秩序；落实国家对森林资源以至林区社会的各项管理措施，加快森林的培育进程和实现永续利用的目标。

二、林政管理的学科地位

林政管理是研究林业行政管理过程中一切活动规律的科学，它兼有林业政策与法规和林业管理的双重内容，是一门横跨社会科学和自然科学的新兴的边缘科学。林政管理，既不是单纯经济科学，也不是单纯技术科学，而是两者相互渗透兼融，它涉及到哲学，经济学、行政学、法律学、社会学、政治学、管理学、森林学、生态学、环境学、心理学等多学科，尚未形成独立的学科体系。

林政管理，以林业政策与法规为基础，着重研究各级林业主管部门依照国家的政策和法律，对林业经济活动诸如森

林资源的保护、培育、采伐、运输和销售等主要经营环节，实行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等职能的活动规律，主要内容包括林政管理机构、林政管理行为、林业政策与立法、森林资源产权、森林资源的经营、保护、管理，林区野生动植物保护、森林灾害管理、自然保护区管理、森林资源的损失赔偿等。

在我国研究林政管理是新课题，应当建立、研究和发展具有我国特色的社会主义的林政管理学，以适应国民经济和社会发展的需要，充分发挥我国社会主义制度的优越性，为实现林业现代化服务。

第二节 林政管理在国家林业管理中的地位

远古时代，人口稀少。地球表面除水面、沙漠、寒原之外，到处郁郁苍苍，尽为森林所覆盖。此时的森林，取之不尽，用之不竭。后人为驱逐野兽，以利居住；拓展耕地，以便农作；故伐林焚山之举，时有发生。

随着人口的繁衍，农地需要增加，林地相对减少，对森林产品之需求，随人口增长而大幅度增加，森林资源之经济效益，渐渐为人类所重视。以后由于森林砍伐过多，导致气候恶化，旱涝不匀，土壤冲蚀日趋严重，森林调节气候的功能，保持水土的作用亦逐渐为人类所认识。现代林业的经营不但需要技术方法之类的硬科学而且需要决策、管理、法规等方面的软科学。

近年发展起来的林政管理，它是贯穿林业技术、经济原则、法律规范、行政措施之间，而揉合技术和管理于一体的综

合性软科学,它在林业管理中的地位集中表现在以下几方面:

1. 宣传党的社会主义林业政策,宣传林业管理法规,为广大林业工作者提供法律依据。
2. 阐述发展林业事业的经济原则,探讨先进适用林业生产技术,所需要的政策与法制环境条件,以期实现森林经营的最佳效益。
3. 研究林业行政管理的内容,方法和措施,对保护、培育、利用森林资源提供科学的决策依据。
4. 阐明林业政策、法规的科学基础为执法创造条件。
5. 探索建立林政管理学科体系,并提高林业政策与林业行政研究的学术水平,拓宽林业科学的新领域。

第三节 国外林政管理概况

一个多世纪以来,世界大多数国家对恢复和扩大森林资源和加强林政管理给予高度重视,在认识方面已经从单纯的生产木材与索取林产品扩大到发挥森林的多种效益和自然生态防护功能。尤其是森林对保持自然界生态平衡的作用,已得到世界经济发达国家和地区的关注。许多国家在林业管理方面除采用经济手段和科学技术等办法以外,都十分重视并采取法制的林政保护手段,对林业行政工作逐步法制化。森林立法在欧洲最早的国家是德国,公元1448年巴登州发布了《森林条例》,1568年巴伐列里州制定了《一般森林和林业法规》,不久普鲁士帝国制定了《田野和森林法规》。1669年法国路易十世时颁布制定过森林及水法,后于1827年制定了《森林法》。1882年法兰西第三共和国又制定了《山地恢复和保护

法》等。美国从公元1836年起颁布联邦法令和一些林业法规，如1873年的《木材培育条例》、1911年的《威克斯法》及1920年通过的《森林法》，1981年颁布了《自然保护区法》。日本在公元1897年颁布《森林法》，1899年颁布《国有林野法》，1909年制定《森林组合法》，于1951年、1961年两次修改了森林法，并制定了《保护林措施法》等一系列有关法规。苏联在1918年5月由全俄中央执行委员会批准，由列宁亲自签署颁布了《森林法令》，1978年1月又颁布施行了《苏联和各加盟共和国森林立法纲要》。1920年新西兰通过第一部《森林法》。在1879年至1903年间，匈牙利、捷克斯洛伐克和瑞典等国也相继制定了《森林法》。

从本世纪50年代起，一些发展中国家也纷纷加强森林立法。如土耳其（1951年）、巴西（1965年）、尼泊尔（1977年）、赞比亚（1977年）等先后颁布了森林法和林业法令。此外，澳大利亚、奥地利、加拿大等国家也都很重视森林立法工作。现在，全世界已将近40个国家颁布了森林法。从而为各国林政管理事业提供了坚实的法律基础和保障。现简要地介绍苏联、联邦德国、日本林政管理概况。

一、苏联的林政管理

苏联于1918年5月27日经全俄中央执行委员会批准，由列宁亲自签署颁布了第一部社会主义林业法规——《森林法令》，废除了森林资源私有制，宣布森林为全体人民的财产。1923年第十届全俄中央执行委员会第二次会议通过了《俄罗斯苏维埃联邦共和国森林法》，1943年苏联人民委员会会议通过了《关于国有林伐区区划和1943的伐区资源》的决议，1977年6月苏联最高苏维埃又通过了《关于进一步改

进森林保护和合理利用森林资源措施》的决议，同时批准了《苏维埃社会主义共和国联盟和各加盟共和国森林法基础（苏联和各加盟共和国森林立法纲要）》，从而确定了社会主义林政管理新体系。采用中央同地方分级管理和国家林业机关同国家农业机关分别管理的体制，设有国家护林局负责森林保护管理工作。苏联林政管理的突出特点是：

1. 森林资源实行全民所有制；
2. 对森林资源的利用、繁育、保护和防护实施国家管理和国家监督；
3. 在森林利用上，把发挥森林的生态防护功能放在首位；
4. 在管理体制上，按中央和地方、国家林业机关或国家农业机关的分级、分块管理；
5. 设专门机构保护森林资源；
6. 明确森林资产使用者的范围及其权利义务；
7. 禁止一切以公开或者隐蔽的形式侵犯森林国有产权。

二、联邦德国的林政管理

二次大战前德国为君主政体，1919年产生共和联邦政府，下设食粮农业部，森林行政属于食粮农业部主管；林政事务属于第一局掌管范围；其森林所有权属于各联邦。森林行政制度，由各邦自行决定。德国中央政府，不仅没有统一森林法制，也无森林行政事务可言，限于间接参预森林租税、木材关税及木材运货率等管理。

联邦德国森林，多为各联邦独立经营，其森林行政独立于联邦国家主权之下。二次世界大战后，森林行政发生了三方面

转化：一是解除世袭财产林；二是对森林所有者实行经济统制；三是民众参与林业行政。1950年起，联邦德国开始了积极的林业立法工作。按照保持森林和发展林业的基本精神，先后制定了许多有关森林方面的条例，如林木种子和苗木法、木材统计法、林学家职业培训法等。《德意志联邦共和国森林法》是1975年生效的。它规定了全国性森林保护和经营利用的基本原则，对联邦德国林政管理工作起着纲领性作用。各联邦、州、县设立三级森林行政机关，下设林业官员管理森林。对林业发展不利的地区，林主可以成立合作社或林业协会。联邦德国没有专门林业司法机构，没有森林警察，执行森林法主要依靠林务员。林务员着统一绿色制服，负责林业咨询，并对违法者有权作出罚款、没收等行政处罚决定。实行造林护林等国家保护性措施，是联邦德国林政管理的主要方针。国家对造林实行补贴，对林主、林业合作社经营林业的所得税实行优待，对木材价格采取保护政策。林政管理有以下特点：

1. 实行森林资源的国有、公有、私有等三种所有制；
2. 注重环境保护、社会功能、木材生产的经济用途；
3. 设立森林维持税，制定《森林维持法》，注重森林的永续经营；
4. 对造林、护林实行国家保护性措施；
5. 国家林业管理机关实行三级管理，即农业和环境部、森林和自然保护区行署，国家林业局；
6. 重赏轻罚，制定《违章行为处置法》，处置破坏森林的行为人。

三、日本的林政管理

日本林业行政管理机关，开始系民部省，后移归大藏

省，继而又移于内务省并设山林局，作为一般森林行政的专管中央机关，同时全国又划分为数个林区以进行管理。农商务省成立后，山林局所管森林行政事物移入该省，改称为农商务省山林事务所。营林局署官制公布后，大小林区署，名称被撤废，并制定森林法、国有林野法等重要法规，农商务省遂改为农林省。

日本是一个重视立法的国家。早在1897年就颁布了森林法。后来由于两次世界大战，使国内森林受到了很大破坏。日本政府于1951年和1961年两次修改了森林法，此外，还制定有《森林基本法》、《森林组合法》、《保护林临时措施法》、《国有林野法》、《自然公园法》等法规，使林政管理工作纳入法制的轨道。日本林政管理具有以下几个特点：

1. 实行了法定的林业营林者及采取国家保护性措施；予以扶持；
2. 坚持永续利用的原则，加强和突出森林计划管理；
3. 重视森林的防护作用；
4. 农林水产省内专设中央森林审议会，各都道府县内设相应的森林审议会，实行块块领导；
5. 对破坏森林犯罪从重处罚。

综上所述，几个林业发达国家的林政管理工作集中表现了两大特点：一是只有重视森林生态效能的发挥，才能保护和发展森林，振兴林业；二是只有以法治林，健全林业法制，才能解决人类对森林的永续利用，也才能促进国民经济和社会的飞速发展。因此，加强林政管理科学的建设，完善林业法制，是时代赋予我们的一项任务，是发展林业经济的一项必不可少的任务。

第二章 我国林政史略

第一节 古代的林政

一、林政管理的产生

我国原来是一个多林国家，森林资源十分丰富。远古时代，在辽阔的国土上几乎到处都覆盖着茂密的森林，成为人类祖先居住、取食、劳动、御敌的主要场所。

随着人类活动增强，农业生产的发展和城市的兴起，森林逐渐遭到破坏，森林面积逐渐减少。其原因，主要有以下几方面：

1. 毁林垦牧 人口的迅速增加和农业生产的发展，急需扩大耕地，木料、燃料需要量剧增。于是，毁林开荒、樵采、放牧普遍发生，加快了毁林进程。不少朝代广泛提倡放火烧林垦种，称为火田，火耕，火种，火垦，烧毁了无数的森林。

2. 战争毁林 中国古代战争频繁。交战双方为了劈山通道而大量砍伐森林。不仅如此，统治阶级为了镇压农民起义，为烧毁、砍光起义军的隐身之处而常常大肆砍毁森林。

3. 统治阶级大兴土木 历代以帝王将相为代表的封建统治阶级穷奢极欲，大兴土木，修建宫殿、陵寝、园林、坛庙，使森林遭到重大破坏，许多珍贵用材树种受到空前浩劫。

4. 火猎毁林 封建统治阶级有时候为了寻欢作乐，放火烧林以驱逐野兽，行围狩猎，不惜把宝贵的森林资源付之一炬。

我国历史上，有“农桑为本”的传统经济思想。五谷丰登，山林繁茂，代表着国力的强盛。因此，每个朝代建立初期，都要采取一定措施，制定法令，以求利用行政手段保护森林促进林业的发展。

二、历代主要林政措施

各朝代统治阶级在其上升时期采取的护林措施主要有以下几方面：

1. 设置官吏与机构管理山林 周代及春秋战国时期，林政已较为完备。设大司徒掌管农林生产；设山虞、林衡管理国有山林；设封人掌固负责植树造林；设司险、职方氏、土方氏管理地方林；设载师、甸师、山师、原师掌管民有林。秦代由少府兼管山林政令、木材采伐、植树和山泽税收。汉代设大司农管理农林，设东园主章专管材木（即现代的用材林）。平常设大司农丞13人，各管1州，以劝农桑并教民植树。两晋由度支部主管山林税收。南北朝各国主管林业的官职不同，梁称大匠卿，北齐称大匠，北周称匠师中大夫、司木中大夫。管理苑囿的，宋初归尚书殿中曹、梁、陈、北齐属司农领导。隋代设行台省，林业由其食货监、农圃监经管。唐代设工部、虞部、司苑和各监。宋代设工部、虞部和将作监，管理山泽、园林、材木。元代设司竹监掌管竹园，设大司农掌管农桑水利，颁布有关政策。明设两浙兼管农林。清设上林苑监掌管林业。

2. 制定有关政策、法令 保护森林，发展林业的重要