

浙江省公益林建设与管理丛书

公益林管理指南

Administration Guide of Public Welfare Forests

主编 李土生 陆献峰 周子贵

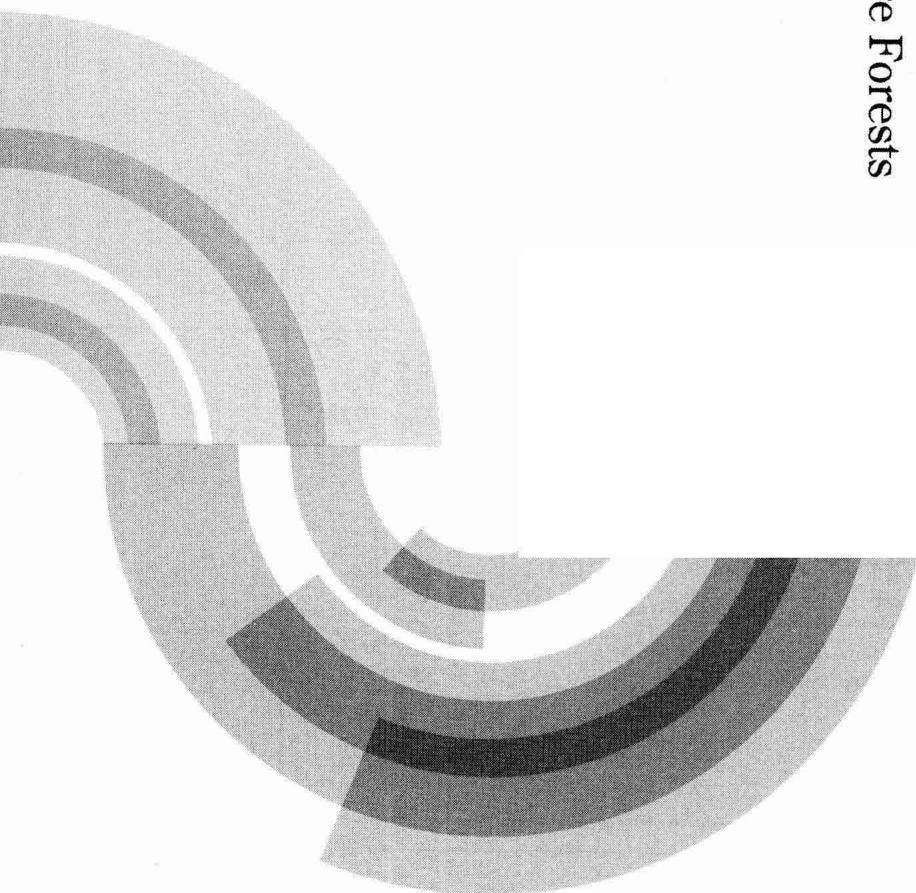
中国林业出版社

浙江省公益林建设与管理丛书

公益林管理指南

Administration Guide of Public Welfare Forests

主编 李土生 陆献峰 周子贵



中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公益林管理指南 / 李土生, 陆献峰, 周子贵主编. —北京: 中国林业出版社, 2010. 8
(浙江省公益林建设与管理丛书)

ISBN 978-7-5038-5890-1

I. ①公… II. ①李… ②陆… ③周… III. ①生态型-森林-管理-浙江省-指南
IV. ①S718.55-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 155510 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)
E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: (010) 83224477-2028
网址: www.cfph.com.cn
发行 新华书店北京发行所
印刷 北京画中画印刷有限公司
版次 2010 年 9 月第 1 版
印次 2010 年 9 月第 1 次
开本 787mm × 1092mm 1/16
印张 18.75
印数 1 ~ 1500 册
字数 468 千字

定价 48.00 元

编委会

Editorial Committee

“浙江省公益林建设与管理丛书” 编辑委员会

主 任 楼国华

副主任 陈国富 杨幼平 张全洲

委 员 (按姓氏笔画排列)

王小丽 王章明 江 波 卢苗海 杜金良 朱云杰
李土生 李建斌 邱瑶德 余树全 沈国存 寿 韬
陆献峰 韩国康 蒋建建

《公益林管理指南》 编写人员

主 编 李土生 陆献峰 周子贵

副主编 邱瑶德 应宝根 韩国康 盛萍萍

编 委 (按姓氏笔画排列)

卢洋海 卢德星 江小元 任玲华 汪永红 吴家根
何德汀 陈林洪 陈 雁 陈燕芬 沈国存 林生明
张 松 张 勇 郑国华 茹 军 袁 萍 高平仕
高洪娣 翁仲源 游昌顺 瞿 虹 戴云喜



内容提要

Abstract

本书是“浙江省公益林建设与管理丛书”中的一册，较系统地收集整理了公益林建设管理相关的法律法规、政策文件、技术规程规范，并收录介绍了各地公益林管理的具体实务。

本书适于从事公益林建设与管理、林业政策研究、林业生产与管理的相关人员阅读。



浙江大地 60% 以上的面积覆盖着各种各样的森林，这些森林为我们人类提供着初级生产、养分循环、土壤形成、气候调节、水分调节、水源净化、生态旅游、文化传承等众多的物质及非物质的服务功能，从而保障了浙江省国土的生态安全、生活的物质基础、人类的健康环境以及人与自然的和谐共处。

历史上木材经济曾长期成为浙江山区国民经济的支柱、财政收入的主体、农民生活的依托，山区对森林资源的消耗远远超过了其生产与恢复的能力，使得浙江的森林资源和生态环境的保护一直承受着巨大的压力，其结果难免导致资源下降，生态受迫，环境恶化。直到 20 世纪末期，浙江的国民经济与社会发展进程明显加快，生态环境保护与恢复的需求日益增强，浙江省委、省政府审时度势，及时作出了“建设生态省、打造绿色浙江”等重大决策，逐步确立了林业在可持续发展战略中的重要地位，在生态建设中的首要地位以及在应对气候变化中的特殊地位，在森林的众多功能中，更加突出了森林的生态系统服务功能，由无偿使用森林生态效益向有偿使用森林生态效益转变。1999 年全省开展了公益林建设试点，2001 年启动实施了 3000 万亩公益林，2004 年建立了森林生态效益补偿制度，2010 年又将公益林规模扩大到 4000 万亩，使公益林的面积占全省国土面积的 26%，占林业用地面积的 40%，公益林建设投资之巨、规模之大、覆盖面之广史无前例。这一历史性的转变意义重大、影响深远，林业建设由此进入了一个新的发展阶段。

得益于十年的公益林建设保护与发展，浙江的生态建设成就已然显现。一是资源保护与生态安全的理念渐入人心，人们懂得了纯净的水质、清洁的大气、优美的景观、丰富的动植物资源以及平衡的生态环境都有赖于对森林资源良好的保护，保护森林资源和生态环境成了人们自觉的行动；二是森林资源增长十分明显，蓄积量、生物量、碳汇量十年间成倍增长，林分郁闭度、林木混交度、森林健康度、景观自然度、生物多样性极大提升；三是森林生态系统的服务功能逐步增强，公益林每年发挥的生态效益价值超千亿元，一

大批重点生态功能区的森林资源和生态环境得到了有效保护和恢复。十年来，林业和财政等相关部门通力合作，精心组织、规范运作、严格监管，不断探索与完善公益林建设中的区划布局、科学经营、政策保障、管护网络、信息管理、资源监测等管理体系，确保了森林生态效益补偿基金制度的全面落实。“浙江省公益林建设与管理丛书”的编写出版，既系统总结了前期的相关工作与管理成果，很好地反映了浙江省公益林建设管理的历程，又为今后的公益林建设管理提供了科学依据。

森林资源的培育和生态环境的保护是林业永恒的主题，需要我们长期艰苦的努力。最近，浙江省委根据新形势、新要求，又作出了推进生态文明建设的重大决策部署，谱写了生态文明建设的新篇章。希望广大林业工作者，肩负起推进生态文明建设的历史使命，共同关心、共同参与、共同建设、共同享有，通过立体构架建设森林生态家园、多点布局发展森林生态产业、齐抓共管保护森林生态资源、多措并举推进集体林权改革，弘扬森林生态文化，着力做好“森林浙江”的大文章，推进生态文明建设，把一个美好的家园留给子孙后代。

浙江省林业厅厅长

楊國華

2010年8月

公 益林是指以生态效益和社会效益为主体功能，依据国家和省有关规定划定，经批准公布并签有公益林保护协议的森林、林木以及宜林地，包括防护林、特种用途林（摘自《浙江省公益林管理办法》第二条）。公益林建设是浙江省生态建设史上具有里程碑式意义的一件大事，也是涉及千万林农切身利益的一件大事，对于保障国土生态安全、维护区域生态平衡、促进人与自然和谐、推动社会经济科学发展意义十分重大。

2001年，中央财政设立了森林生态效益补助资金，浙江省千岛湖及钱塘江上游淳安等8县计300万亩先期纳入国家公益林试点。2004年国家林业局、财政部正式发布了《重点公益林区划界定办法》，浙江省同时也制订了《浙江省重点公益林认定标准》，全省各地根据《办法》与《标准》进行了区划，并同时与经营单位、经营户签订现场界定书，明确责、权、利，浙江省以公共财政为主体的公益林补偿机制正式确立。由于浙江省省委、省政府的高度重视，浙江省的公益林面积及补偿标准逐步提高，省级以上公益林面积从2004年的3000万亩增扩到2010年的4000万亩，补偿标准从2004年的每亩8元提高到2010年的每亩17元（其中国有林场每亩19元）。

十年来，浙江省林业厅、财政厅根据浙江省公益林建设与管理的实际需要，围绕公益林管护队伍网络建设、补偿资金安全运行、小班地籍信息管理、森林资源与生态状况监测、日常管理检查考核等开展了广泛深入的调研，制定了大量的政策文件、管理办法、规程规范，促进了公益林的管理逐步走上正轨。应各地要求，我们将其涵集一册，便于各级管理者全面、准确、及时地掌握国家和省有关公益林的政策，进一步促进浙江省的公益林建设与管理，造福于人类社会。

编 者

2010年8月

目 录

CONTENTS

序 前言

1 法律法规

- 002 中华人民共和国森林法
- 009 中华人民共和国森林法实施条例
- 016 森林采伐更新管理办法
- 020 浙江省森林管理条例
- 028 浙江省林木采伐管理办法
- 033 浙江省公益林管理办法

2 政策文件

- 040 关于印发浙江省生态公益林建设规划纲要的通知
- 045 关于公布全省重点生态公益林面积的通知
- 047 关于完善“生态公益林现场界定书”有关规定的函
- 055 关于印发重点生态公益林保护管理责任书等样式的通知
- 068 关于加快做好森林生态效益补偿制度落实工作的通知
- 069 关于开展 2005 年重点生态公益林生态状况监测与评价工作的通知
- 072 关于印发《浙江省公益林地籍管理信息系统建设指导意见》的通知
- 074 关于进一步加强生态公益林建设和管理有关工作的通知
- 076 关于切实做好重点公益林建设任务落实和区划界定成果完善工作的通知
- 078 关于开展公益林建设示范县创建活动的通知
- 080 关于对重点公益林中冰雪灾害受损木清理的意见
- 082 关于进一步加强森林生态效益补偿基金管理的通知
- 084 关于进一步规范森林生态效益补偿资金申报工作的通知

- 086 生态公益林建设 导则
- 098 生态公益林建设 认定准则
- 104 生态公益林建设 规划设计通则
- 114 生态公益林建设 技术规程
- 135 浙江省生态公益林建设检查验收办法(试行)
- 161 浙江省生态公益林建设项目管理办法(试行)
- 166 关于印发《浙江省林业专项扶持资金管理暂行办法》的通知
- 172 国家林业局关于印发《重点公益林认定核查办法》和《重点公益林管护核查办法(试行)》的通知
- 199 关于印发《国家级公益林区划界定办法》的通知
- 205 关于印发《浙江省森林生态效益补偿基金管理办法(试行)》的通知
- 216 关于印发《浙江省重点生态公益林建设和管理考核办法(暂行)》的通知
- 219 关于印发《浙江省重点生态公益林变更调整规范》的通知
- 223 浙江省重点生态公益林建设和管理考核操作细则
- 230 关于印发《浙江省生态公益林监测实施办法(试行)》的通知
- 233 关于印发《浙江省公益林地籍管理信息系统建设成果验收管理办法》的通知
- 235 中华人民共和国财政部 国家林业局关于印发《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》的通知
- 239 关于印发《浙江省公益林档案管理规范(试行)》的通知

(一) 组织机构管理

- 246 关于成立生态公益林建设省级示范区(县)创建活动领导小组的通知
- 247 关于要求设立生态公益林管理中心的请示
- 248 关于同意设立生态公益林管理中心等事项的批复
- 249 关于成立重点生态公益林管理委员会的通知
- 250 关于设立湫山乡等5个重点生态公益林监管站的通知
- 251 关于开展生态公益林管护标准站创建活动的通知
- 253 公益林日常管理制度

(二) 建设与保护管理

- 256 关于印发《重点生态公益林建设管理暂行规定》的通知
- 261 生态公益林建设考核办法

- 263 关于加强国家重点公益林保护管理的通告
- 264 关于加强生态公益林管理工作的通知
- 265 关于开展 2006 年度公益林管护质量检查的通知

(三) 补偿基金管理

- 268 关于印发《森林生态效益补偿基金管理办法(试行)》的通知
- 272 关于明确重点公益林管护资金使用管理有关规定的函
- 273 关于代理发放“森林生态效益补偿基金”的通知
- 274 关于开展重点生态公益林建设专项资金绩效评价工作的通知

(四) 基层组织队伍管理

- 279 关于印发护林监管员考核办法的通知
- 281 护林员管理办法
- 283 护林员考核实施办法
- 285 关于聘用重点公益林护林员的通知
- 288 关于开展 2007 年度护林员考核工作的通知
- 290 关于表彰 2006 年度优秀护林员的决定

1

LAWS AND
REGULATIONS

法律法规



中华人民共和国森林法

1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过根据1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员第二次会议《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》修正

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、林木的培育种植、采伐利用和森林、林木、林地的经营管理活动，都必须遵守本法。

第三条 森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。

国家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，发放证书，确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门，对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册，发放证书，并通知有关地方人民政府。

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：以防护为主要的目的的森林、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。

第六条 国家鼓励林业科学研究，推广林业先进技术，提高林业科学技术水平。

第七条 国家保护林农的合法权益，依法减轻林农的负担，禁止向林农违法收费、罚款，禁止向林农进行摊派和强制集资。

国家保护承包造林的集体和个人的合法权益，任何单位和个人不得侵犯承包造林的集体和个人依法享有的林木所有权和其他合法权益。

第八条 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)提倡木材综合利用和节约使用木材，鼓励开发、利用木材代用品；

(四)征收育林费，专门用于造林育林；

(五)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，专门用于营造坑木、造纸等用材林；

(六)建立林业基金制度。

国家设立森林生态效益补偿基金，用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。森林生态效益补偿基金必须专款专用，不得挪作他用。具体办法由国务院规定。

第九条 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。

第十条 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。乡级人民政府设专程或者兼职人员负责林业工作。

第十一条 植树造林、保护森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。

第十二条 在植树造林、保护森林、森林管理以及林业科学研究等方面成绩显著的单位或者个人，由各级人民政府给予奖励。

第二章 森林经营管理

第十三条 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。

第十四条 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。

第十五条 下列森林、林木、林地使用权可以依法转让，也可以依法作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件，但不得将林地改为非林地：

(一)用材林、经济林、薪炭林；

(二)用材林、经济林、薪炭林的林地使用权；

(三)用材林、经济林、薪炭林的采伐迹地、火烧迹地的林地使用权；

(四)国务院规定的其他森林、林木和其他林地使用权。

依照前款规定转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件的，已经取得的林木采伐许可证可以同时转让，同时转让双方都必须遵守本法关于森林、

林木采伐和更新造林的规定。

除本条第一款规定的情形外，其他森林、林木和其他林地使用权不得转让。

具体办法由国务院规定。

第十六条 各级人民政府应当制定林业长远规划。国有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有的农场、牧场、工矿企业等单位编制森林经营方案。

第十七条 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依法处理。

个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议，由当地县级或者乡级人民政府依法处理。

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。

第十八条 进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地；必须占用或者征用林地的，经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后，依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续，并由用地单位依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费专款专用，由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林，恢复森林植被，植树造林面积不得少于因占用、征用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促、检查下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被的情况。

任何单位和个人不得挪用森林植被恢复费。县级以上人民政府审计机关应当加强对森林植被恢复费使用情况的监督。

第三章 森林保护

第十九条 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，配备专职或者兼职护林员。

护林员可以由县级或者乡级人民政府委任。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。

第二十条 依照国家有关规定在林区设立的森林公安机关，负责维护辖区社会治安秩序，保护辖区内的森林资源，并可以依照本法规定，在国务院林业主管部门授权的范围内，代行本法第三十九条、第四十二条、第四十三条、第四十四条规定的行政处罚权。

武装森林警察部队执行国家赋予的预防和扑救森林火灾的任务。

第二十一条 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；因特殊情况需要火火的，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。

第二十二条 各级林业主管部门负责组织森林病虫害防治工作。

林业主管部门负责规定林木种苗的检疫对象，划定疫区和保护区，对林木种苗进行检疫。

第二十三条 禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为。

禁止在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧。

进入森林和森林边缘地区的人员，不得擅自移动或者损坏为林业服务的标志。

第二十四条 国务院林业主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当在不同自然地带的典型森林生态地区、珍贵动物和植物生长繁殖的林区、天然热带雨林区和具有特殊保护价值的其他天然林区，划定自然保护区，加强保护管理。

自然保护区的管理办法，由国务院林业主管部门制定，报国务院批准施行。

对自然保护区以外的珍贵树木和林区内具有特殊价值的植物资源，应当认真保护；未经省、自治区、直辖市林业主管部门批准，不得采伐和采集。

第二十五条 林区内列为国家保护的野生动物，禁止猎捕；因特殊需要猎捕的，按照国家有关法规办理。

第四章 植树造林

第二十六条 各级人民政府应当制定植树造林规划，因地制宜地确定本地区提高森林覆盖率的奋斗目标。

各级人民政府应当组织各行各业和城乡居民完成植树造林规划确定的任务。

宜林荒山荒地，属于国家所有的，由林业主管部门和其他主管部门组织造林；属于集体所有的，由集体经济组织组织造林。

铁路公路两旁、江河两侧、湖泊水库周围，由各有关主管单位因地制宜地组织造林；工矿区、机关、学校用地，部队营区以及农场、牧场、渔场经营地区，由各该单位负责造林。

国家所有和集体所有的宜林荒山荒地可以由集体或者个人承包造林。

第二十七条 国有企业事业单位、机关、团体、部队营造的林木，由营造单位经营并按照国家规定支配林木收益。

集体所有制单位营造的林木，归该单位所有。

农村居民在房前屋后、自留地、自留山种植的林木，归个人所有。城镇居民和职工在自有房屋的庭院内种植的林木，归个人所有。

集体或者个人承包国家所有和集体所有的宜林荒山荒地造林的，承包后种植的林木归承包的集体或者个人所有，承包合同另有规定的，按照承包合同的规定执行。

第二十八条 新造幼林地和其他必须封山育林的地方，由当地人民政府组织封山育林。

第五章 森林采伐

第二十九条 国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制森林年采伐量。

国家所有的森林和林木以国有林业企业事业单位、农场、厂矿为单位，集体所有的森林和林木、个人所有的林木以县为单位，制定年采伐限额，由省、自治区、直辖市林业主管部门汇总，经同级人民政府审核后，报国务院批准。

第三十条 国家制定统一的年度木材生产计划。年度木材生产计划不得超过批准的年采伐限额。计划管理的范围由国务院规定。

第三十一条 采伐森林和林木必须遵守下列规定：

(一)成熟的用材林应当根据不同情况，分别采取择伐、皆伐和渐伐方式，皆伐应当严格控制，并在采伐的当年或者次年内完成更新造林；

(二)防护林和特种用途林中的国防林、母树林、环境保护林、风景林，只准进行抚育和更新性质的采伐；

(三)特种用途林中的名胜古迹和革命纪念地的林木、自然保护区的森林，严禁采伐。

第三十二条 采伐林木必须申请采伐许可证，按许可证的规定进行采伐；农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木除外。

国有林业企业事业单位、机关、团体、部队、学校和其他国有企业事业单位采伐林木，由所在地县级以上林业主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

铁路、公路的护路林和城镇林木的更新采伐，由有关主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

农村集体经济组织采伐林木，由县级林业主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

农村居民采伐自留山和个人承包集体的林木，由县级林业主管部门或者其委托的乡、镇人民政府依照有关规定审核发放采伐许可证。

采伐以生产竹材为主要目的的竹林，适用以上各款规定。

第三十三条 审核发放采伐许可证的部门，不得超过批准的采伐限额发放采伐许可证。

第三十四条 国有林业企业事业单位申请采伐许可证时，必须提出伐区调查设计文件。其他单位申请采伐许可证时，必须提出有关采伐的目的、地点、林种、林况、面积、蓄积、方式和更新措施等内容的文件。

对伐区作业不符合规定的单位，发放采伐许可证的部门有权收缴采伐许可证，中止其采伐，直到纠正为止。

第三十五条 采伐林木的单位或者个人，必须按照采伐许可证规定的面积、株数、树种、期限完成更新造林任务，更新造林的面积和株数不得少于采伐的面积和株数。

第三十六条 林区木材的经营和监督管理办法，由国务院另行规定。

第三十七条 从林区运出木材，必须持有林业主管部门发给的运输证件，国家统一调拨的木材除外。

依法取得采伐许可证后，按照许可证的规定采伐的木材，从林区运出时，林业主管部门应当发给运输证件。

经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以在林区设立木材检查站，负责检查木材运输。对未取得运输证件或者物资主管部门发给的调拨通知书运输木材的，木材检查站有权制止。