

「生态旅游与法律」丛书

李长荣

主编

林业 法学

● 周训芳 谢国保 范志超 著

中国林业出版社



“生态旅游与法律”丛书

李长荣 主编

林业法学

周训芳 谢国保 范志超 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业法学/周训芳, 谢国保, 范志超 著. —北京: 中国林业出版社, 2004.5

(“生态旅游与法律”丛书)/李长荣 主编

ISBN 7-5038-3720-9

I. 林… II. ①周…②谢…③范… III. 森林法—法的理论—中国
IV. D922.631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 013104 号

林业法学

出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66184477

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 三河市富华印刷包装有限公司

版次: 2004 年 5 月第 1 版

印次: 2004 年 5 月第 1 次

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 13

字数: 230 千字

印数: 1~5000 册

定价: 22.80 元

◎ “生态旅游与法律”丛书编委会

主 编/ 李长荣

编 委/ 李长荣 周训芳 谢国保 欧祝平

蒋兰香 范志超 项文化 傅晓华

肖建华 杨光辉 郭雄伟 张 亮

本书是周训芳教授主持的湖南省教育厅重点研究项目
(02A053) 的课题成果, 得到了湖南省教育厅的经费资助;

本书同时得到了中南林学院青年科学研究基金的经费资助。

作者简介

周洲芳，男，1965年生，湖南省沅江市人，中南林学院法学院院长，教授。复旦大学历史学学士、法学硕士，挪威奥斯陆大学法学院高级访问学者。教育部高等农林院校理科基础课程教学指导分委员会委员。湖南省高等院校骨干教师重点培养对象，湖南省人民检察院专家咨询小组成员。从事环境与资源保护法学教学与研究工作。主要著作有《林业政策与法规》、《环境法学》、《环境权论》、《经济法学》等，发表了《论环境立法中的法律移植问题》、《文化多样性与野生动物保护的冲突》、《欧洲发达国家公民环境权的发展趋势》、《论环境权的本质》、《论依法治国的道德基础》等研究论文。主持省部级重点研究项目2项，参与国家社会科学基金项目1项，主持其他科研项目多项。

谢国保，男，1962年生，湖南省宁乡县人，中南林学院审计处处长，副教授，资深律师。从事经济法学、环境与资源保护法学教学研究工作。1984年毕业于武汉大学法律系，获法学学士学位。主要著作有《中国市场经济法通论》、《中国涉外经济法新论》等。参与省部级重点研究项目2项，主持校级研究项目多项，发表论文多篇。

范志超，男，1957年生，湖南省沅江市人，中南林学院党委组织部部长，副教授。从事林业企业管理、林业政策与法规等教学研究工作。1982年毕业于中南林学院林产工业系，获工学学士学位。获省级科技进步奖1项，参与省部级重点研究项目3项，发表论文多篇。

李长荣教授主编的“生态旅游与法律”丛书，即将由中国林业出版社出版。这套丛书，既为我国的生态旅游学、环境资源保护法学理论研究增添了具有重要学术价值的理论成果，又对生态环境保护和林业建设实践具有重要的理论指导意义。

这套丛书第一批出版的著作，包括《生态旅游的可持续发展》、《林业法学》、《环境刑法》和《环境行政管理学》四本。著作者从生态旅游学、环境资源保护法学、行政管理学的角度，有针对性地撷取了对生态环境保护具有重大理论与现实意义的问题，大胆进行理论创新，其选题、取材、立意都让人有耳目一新之感。我的印象是，这套丛书将生态旅游学和环境资源保护法学两个学科领域的相关内容整合为一个板块，突出了人与自然和谐共处和可持续发展的时代主题。生态旅游是工业化、城市化过程中适应旅游业可持续发展的客观需要而发展起来的新兴旅游活动，它既满足了广大城市居民对旅游的新的审美需求，又极大地推动了边远山区、林区、自然保护区、城市郊区经济乃至整个国民经济的发展。另一方面，由于环境承载力的限制和旅游量的不断增长，生态旅游本身，又出现了新的可持续发展问题。如何解决生态旅游的可持续发展问题，正是著作者们编写本套丛书的逻辑起点。《生态旅游的可持续发展》一书，将生态旅游、可持续发展、生态环境的法律保护问题有机地结合在一起，并使这种结合形成为整套丛书的亮点和特色。《林业法学》一书，又从森林法律制度、野生动植物保护法律制度、林业生态环境区域保护法律制度、林地法律制度等方面，重点阐述了维护良好生态旅游环境的法制条件，并力图使林业法从过去的“林业政策与法规”的概念和体系中走出来，导入现代林业的新理念，从而描绘出一条依法治林、振兴林业和实现经济、社会可持续发展的法治道路。在法律中，刑法应当是最终的和最严厉的保障手段。让刑法介入生态环境保护领域，可以大大加强生态环境保护的力度。因此，《环境刑法》一书，从环境刑法学的基本理论问题入手，探讨

了环境犯罪的分类、构成特征、刑事责任、产生原因和预防对策,深入分析和阐述了我国刑法规定的环境犯罪及其刑事责任问题,提出了完善环境刑事立法的设想,对环境刑法与可持续发展的关系作了深入思考,从刑法的角度提出了许多具有理论价值的观点,对生态环境保护 and 实施可持续发展战略具有重要的理论指导意义。而《环境行政管理学》,则从行政管理学的角度,从宏观和微观两个方面更为深入细致地探讨了生态环境保护中存在的管理问题。这些著作,分开来看,属于不同的学科,似乎显得有些松散;但整体来看,却又恰好组合成为了一个具有逻辑关联的较严密的科学体系,共同服务于人与自然和谐共处和可持续发展的时代主题。它们既突出了各自的重点和特色,又立足于时代的需要,紧扣人与自然和谐共处和可持续发展的中心议题,很好地坚持了理论为实践服务的宗旨。难能可贵的是,这套丛书还坚持了人文科学和自然科学的结合、人文精神与科学精神的结合。

“生态旅游与法律”丛书适应了我国林业发展的大好形势和生态环境保护事业的客观需要,体现了编著者独特的学术眼光。20世纪90年代以来,党和政府高度重视生态环境保护工作。就林业建设而言,国家已经大规模地启动了六大林业重点工程建设,中共中央、国务院发布了《关于加快林业发展的决定》,党和国家将林业的发展摆在了十分突出的地位,林业建设在经济社会可持续发展战略的实施当中将起到十分关键的作用。我国林业面临着良好的发展机遇,迎来了历史上最好的发展时期。林业这个行业正在发生历史性的转变。人们对林业的经济力量和经济地位的评判标准,也将会发生历史性的改变。因此,我们开展对生态旅游学、林业法学、环境行政管理学的理论研究,比任何时候都显得更加迫切和更加重要。林区是开展生态旅游的最佳地区和主要地区,从某种意义上讲,生态旅游的主体部分就是森林旅游。在这种情况下,对于生态旅游而言,林业法将会起到越来越重要的保障作用。有理由相信,在生态旅游学、林业法学、环境行政管理学的结合点上进行多学科交叉的理论研究,将会产生对社会发展十分有益的理论成果。这种研究,有利于解决生态环境保护工作中面临的深层次问题,推动全社会树立保护生态环境的良好环境意识和法律意识,动员全社会的力量保护森林、保护野生动植物资源、保护生态旅游环境和整个生态环境,保证自然、环境与生态资源为人类可持续利用,保证经济、社会与环境的协调与平衡,以实现人类社会与自然环境的和谐共处和共同发展的可持续发展目标。

中南林学院党委书记 李红

2004年3月

前言

写一本《林业法学》，是我们多年前就有的想法。之所以一直未能付诸行动，是因为有以下两点顾虑：第一，长期以来，林业行政管理部门的同志都习惯了“林业政策与法规”这个名称，他们能不能接受“林业法”和“林业法学”这样的新名称？第二，在法学界，似乎还没有人系统地研究过林业法学，也没有看到过林业法的教材和著作。即使是高等林业院校开设的与林业法有关的课程中，也还是习惯性地沿用了林业管理部门使用的“林业政策与法规”这一名称。那么，我们提出将“林业法学”纳入环境法学体系，其理论上的构建能否成立以及能否为法学界所接受？

国家启动的六大林业重点工程和《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》，激起了我们写作本书的勇气。我们认为，党和国家已经将林业的发展摆在了十分突出的地位，林业法在经济社会可持续发展战略的实施当中，将会起到越来越重要的作用。完善林业法的理论，在学术研究上将林业政策与林业法分开，对于加快林业发展和巩固林业生态环境保护的成果，是具有积极意义的。

在环境法学的分支学科中，林业法学至今还是一个很不起眼的四级学科。如果按照学科分类的规则对林业法学进行学科等级定位，我们将会发现，林业法学最多属于法学的四级学科。人们习惯上将法学分为理论法学和部门法学两个类别。如果部门法学中的每一个法律部门都作为二级学科，那么，教育部法学学科分类名单中的环境与资源保护法学（我们将“环境法学”作为环境与资源保护法学的简称），则与民法学、经济法学、刑法学、宪法与行政法学、诉讼法学、国际法学等部门法学学科一样，也同样属于二级学科。在三级学科中，环境法学包括了环境保护法、自然资源保护法和国际环境法等分支学科。而在自然资源保护法之下，则至少包括了水法、渔业法、草原法、森林法、野生动物保护法之、林地法、特别区域环境保护法（包括自然保护区法、风景名胜区法、森林公园法等）。以研究森林法、野生动物保护法、林

地法、特别区域环境保护法等为主要内容的林业法学，应该从属于自然资源保护法之下，而成为环境法学中的一个四级学科。与普受重视的传统法学学科相比，环境法学是一个新兴的二级学科，其研究尚处在起步阶段，研究队伍十分弱小。作为环境法学分支学科的林业法学，长期以来没有引起法学界的足够重视。尽管林业这个行业给社会带来的巨大的生态效益和潜在的经济效益毋庸置疑，尽管森林法、野生动物保护法、林地法、自然保护区法等林业法诸领域对于生态环境保护是如此至关重要，但由于林业长期以来被作为弱势产业对待，林业法也受到法学界的长期冷落。当今，党和国家对林业的重视程度是史无前例的，林业这个行业正在发生历史性的转变，已经不是一个主要以经济效益为主的生产部门，而成为了一个主要以生态环境保护和为社会提供生态效益为主的生产部门。因此，对林业的经济力量和经济地位的评判标准，也会发生相应的改变。我们相信，林业法这一研究领域，对社会是十分有益的，也是具有光明的学术前途的。

不过，要将林业法学纳入环境法学体系当中，在理论上还存在着一些困难，需要在更深入研究的基础上建立学术共识。从林业作为一个产业部门的角度来看，林业法似乎也可以纳入经济法的范畴。虽然我国计划经济时代的农、林、牧、副、渔五业，除了作为农民“第二职业”的副业经过发展已经成为了普通工商业的一个部分，不再需要制定专门的“农村副业法”来进行调整以外，其他四个行业都有专门的行业立法，即《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》（以下简称《农业法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》）。但是，我们注意到，四个行业的立法中，只有农业、渔业两个行业在法律中直接以“业”来命名，而林业、牧业两个行业的立法则是通过规范行业所依托的自然资源来规范行业的。尽管我们仍然可以从法律文本看出立法中采用了大农业的概念，试图将《农业法》作为农、林、牧、渔四业的龙头法，但是，《森林法》、《草原法》和《渔业法》仍然是作为农业法的特别法而存在的，它们无法变成纯粹的行业法，而不得不赋予它们以环境法的特征。因为林业、渔业、牧业所依托的森林资源、渔业资源和草原资源等自然资源，具有与农业所依托的耕地资源不同的特殊性。这种特殊性主要表现在：森林资源、渔业资源和牧业资源既要完成自我更新，以维持生态平衡，为其他行业的发展提供环境基础；又要满足林业、渔业和牧业生产的需要，以实现林业、牧业

和渔业自身的可持续生产。因此,《森林法》、《草原法》和《渔业法》难以纳入大农业法的体系而变成经济法的一部分;相反,由于林业、牧业和渔业所依托的自然资源所不同于农业所依托的耕地资源的特殊性,《森林法》、《草原法》和《渔业法》等特别法具有了浓厚的环境法特征。尤其是《森林法》的环境法特征更为明显,我们可以从《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)和《中华人民共和国森林法实施条例》第2条的规定中得到进一步的印证。作为林业法重要组成部分的《野生动物保护法》,是一部纯粹的自然资源保护立法。尽管野生动物的经营活动范围分别纳入了餐饮业、娱乐业和医药业,无法体现出林业的行业色彩,但是,野生动物保护属于林业行政执法的范围,又必须纳入林业法体系当中。《森林法实施条例》第2条将森林资源定义为“包括森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物”,实际上已经使《森林法》变成了自然资源保护立法,而不是单纯的行业法。这也是我们将林业法学纳入环境法学体系的重要原因。

将林业法纳入环境法体系当中,是环境法学理论工作者应该解决的问题。本书的写作意图在于,把与林业相关的法律制度整合在一起,勾勒出林业法理论体系的轮廓,以期使林业法学能够成为环境法学的一个重要组成部分。这是一种尝试,我们期待着林学界和环境法学界同仁的批评和指教。

本书共设八章,撰写分工如下:周训芳教授提出了全书的框架体系和写作方案,撰写了前言、第一章和后记;谢国保副教授撰写了第四、五、六、八章(研究生王蓉写了第四章第五节的初稿),并对第二、三、七章提出了修改意见;范志超副教授撰写了第二、三、七章,并对第一章提出了修改意见。全书最后由周训芳教授定稿。

限于我们的水平,本书体系中并没有包括防沙治沙法律制度,关于湿地保护法律制度的研究也显得十分薄弱。六大林业重点工程实施中出现的法律问题,我们正在研究过程中,课题还没有完成,只能留待以后完善。至于国际法上的森林法律制度、野生动物保护制度和生物多样性保护制度等,本书也很少涉足。显然,这是本书存在的明显不足之处。我们希望在日后的研究中去努力完善,并且期待着专家学者的指教。

《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》,是林业建设的纲领性文献,对林业法制建设将起到十分重要的推动作用;1998年全国人民代

表大会常务委员会修订的《森林法》、2000年国务院制定的《森林法实施条例》，是林业法的最新法律文献。因此，我们将上述三种文献纳入了本书的附录，供读者学习参考。由于1989年制定的《野生动物保护法》的许多规定已经过时，并将很快得到修订，本书没有收录。

周训芳

2003年12月26日

于长沙三湘小区寓所

序

前言

第一章 林业法学基本理论	(1)
第一节 林业与林业法学	(1)
一、林业概述	(1)
二、林业在当代社会生活中的地位	(5)
三、林业法、林业法规与林业政策	(13)
第二节 我国现行的林业立法体制	(19)
一、全国人民代表大会及其常务委员会的林业立法	(19)
二、国务院的林业立法	(20)
三、国务院各部委的林业立法	(20)
四、地方人民代表大会及其常务委员会的林业立法	(21)
五、地方人民政府的林业立法	(22)
六、民族自治地方的人民代表大会的林业立法	(22)
第三节 林业法的具体表现形式及其法律特征	(22)
一、基本法律	(23)
二、单行的林业法律	(23)
三、林业行政法规	(24)
四、林业部门规章	(25)
第四节 林业法律关系	(28)
一、林业法律关系的概念	(28)
二、林业法律关系的构成	(30)
第二章 森林法律制度	(34)
第一节 森林法概述	(34)
一、森林法的概念	(34)

二、森林法的立法概况	(35)
三、森林法的作用和意义	(35)
四、《森林法》的基本原则	(37)
第二节 林权的法律规定	(39)
一、林权的概念	(39)
二、关于林权的法律规定	(39)
三、森林资源的转让	(41)
四、林权纠纷的处理	(41)
第三节 森林经营管理的法律规定	(43)
一、林业主管部门	(43)
二、森林资源清查和森林资源档案	(44)
三、林业长远规划与森林经营方案	(45)
第四节 植树造林的法律规定	(46)
一、全民义务植树的规定	(46)
二、植树造林规划的规定	(46)
第五节 森林采伐的法律规定	(48)
一、森林年采伐量与年度木材生产计划	(48)
二、森林采伐方式	(49)
三、森林采伐许可证制度	(51)
四、森林更新的规定	(52)
五、木材管理的规定	(52)
第三章 野生动植物保护法律制度	(54)
第一节 野生动植物保护概述	(54)
一、我国野生动植物保护立法概况	(54)
二、野生动植物的概念与特征	(55)
三、野生动植物的分类	(56)
四、保护野生动植物的重大意义	(57)
第二节 野生动物的法律保护	(59)
一、《野生动物保护法》概述	(59)
二、野生动物的捕猎管理	(63)
三、野生动物的驯养繁殖管理	(64)
第三节 珍贵树种与野生药材资源的法律保护	(65)
一、珍贵树种的分级管理	(65)
二、珍贵树种的保护、发展和合理利用	(67)

三、野生药材资源的管理	(67)
第四章 林业生态环境区域保护法律制度	(70)
第一节 自然保护区概述	(70)
一、我国的自然保护区发展状况	(70)
二、自然保护区的概念与特征	(71)
三、自然保护区的作用	(72)
四、自然保护区的分类	(72)
第二节 自然保护区的设立	(73)
一、自然保护区的设立条件	(73)
二、自然保护区的设立程序	(74)
第三节 自然保护区的管理	(75)
一、自然保护区的管理体制和管理机构	(75)
二、自然保护区的区划管理	(75)
第四节 森林和野生动物类型自然保护区	(76)
一、森林和野生动物类型自然保护区的分类	(77)
二、森林和野生动物类型自然保护区的设立条件	(77)
三、森林和野生动物类型自然保护区的管理机构	(77)
四、森林和野生动物类型自然保护区的旅游管理	(78)
五、森林和野生动物类型自然保护区内的生产活动管理	(78)
第五节 湿地与水资源保护	(79)
一、我国湿地资源的现状及政府采取的法律措施	(79)
二、湿地的生态效益与经济效益	(80)
三、湿地保护管理对策	(83)
第六节 森林公园保护法律制度	(85)
一、森林公园的概念与作用	(85)
二、森林公园管理	(86)
第五章 林地法律制度	(89)
第一节 林地与林地管理概述	(89)
第二节 林地权属管理的法律规定	(91)
一、林地权的种类	(91)
二、林权证的发放及林地纠纷的处理	(93)
第三节 林地保护和开发利用的法律规定	(93)
一、林地保护和开发利用的原则	(93)
二、林地规划	(94)

三、林地保护和开发利用的管理与监督	(94)
第四节 林地使用权流转的法律规定	(95)
一、林地使用权流转的意义	(95)
二、林地使用权流转的概念与流转方式	(96)
三、林地使用权的流转与林场的发展前景	(100)
第五节 林地使用权流转合同	(101)
一、林地使用权转让合同	(101)
二、林地承包经营转包合同	(102)
三、林地使用权出租合同	(102)
四、林地使用权互易合同	(103)
五、林地使用权抵押合同	(103)
第六节 占用、征用林地的法律规定	(104)
一、占用林地与征用林地的概念	(104)
二、占用、征用林地的审批程序和权限	(104)
三、占用林地和征用林地的补偿	(105)
第六章 林业行政处罚法律制度	(109)
第一节 林业行政处罚概述	(109)
一、林业行政处罚的概念与特征	(109)
二、林业行政处罚的基本原则	(110)
第二节 林业行政处罚程序	(111)
一、林业行政处罚程序的概念	(111)
二、林业行政处罚的实施机关	(112)
三、林业行政处罚的管辖	(113)
四、林业行政处罚案件的立案、调查与决定	(115)
五、林业行政处罚决定书的送达	(121)
六、林业行政处罚的执行	(122)
第七章 林业行政复议法律制度	(124)
第一节 林业行政复议概述	(124)
一、林业行政复议的概念与特征	(124)
二、林业行政复议的基本原则	(128)
三、林业行政复议机构与林业行政复议参加人	(129)
第二节 林业行政复议受案范围与管辖	(131)
一、林业行政复议的受案范围	(131)
二、林业行政复议管辖	(132)

第三节 林业行政复议程序	(133)
一、林业行政复议的申请	(133)
二、林业行政复议的受理	(135)
三、林业行政复议案件的审理	(135)
四、林业行政复议的决定	(137)
第八章 林业刑事法律制度	(139)
第一节 林业犯罪	(139)
一、林业犯罪的概念与特征	(139)
二、林业犯罪的犯罪构成	(141)
第二节 刑法对林业犯罪的具体规定	(145)
一、盗伐林木罪与滥伐林木罪	(145)
二、非法收购、运输盗伐、滥伐的林木罪	(148)
三、非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪和非法收购、运输、加工、出售国家重点保护植物、国家重点保护植物制品罪	(149)
四、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物，非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物及其制品罪	(151)
五、非法狩猎罪	(153)
六、违法发放林木采伐许可证罪	(154)
七、走私珍稀植物及其制品罪	(156)
八、走私珍贵动物及其制品罪	(157)
九、逃避动植物检疫罪	(158)
十、动植物检疫徇私舞弊罪	(159)
十一、动植物检疫失职罪	(160)
附录一 中共中央 国务院 关于加快林业发展的决定	(162)
附录二 中华人民共和国森林法	(172)
附录三 中华人民共和国森林法实施条例	(181)
参考文献	(191)
后记	(194)

第一章

林业法学基本理论

第一节 林业与林业法学

一、林业概述

(一) 林业的概念与林业的三维理论框架

林业不仅是指森林的经营,还包括了林产品加工、分配、市场,林地资源与水资源的利用与保护,以及与林产品生产有关的自然、经济、社会、政治和文化等方面的因素。因此,给林业下定义不仅仅是对生物学的应用,还需要涉及到经济学、技术科学、政治学、社会学、国际关系与贸易学、环境科学等方面的知识。根据看问题的角度和所考虑的空间尺度的不同,林业的定义也会有所不同。

从广义上来说,林业是发生在生物—自然、社会—政治、经济—技术这三重环境内的各种过程的综合统一体。一切从事林业生产、分配、消费的个人、团体、政府都受制于这三重环境。这三重环境也因此成为了评价林业可持续发展的理论框架。

林业的生物—自然环境是指林业赖以运作的自然界,它提供着林业可利用的多种自然资源。从持续性的观点来看,生物—自然环境的关键特性是需要维持健康的生态关系。这种健康的生态关系,在林业法中体现为公民的良好环境权以及人与自然的和谐关系。人类所具有的技术能力,已经能够大规模地改变自然环境。事实上,林业区别于狩猎和采集的一个本质特征,就是林业为了生产出植物和动物而对自然环境进行有目的的改造。这样,可能会出现为了获取短期利益而掠夺自然资源的行为。那些导致自然资源基础退化、破坏的人类行为,或者严重干扰正常生态过程的人类行动,往往构成了对林业可持续发展的严重威胁。林业要实现可持续发展,必须维持自然资源