

民族地区普及法律知识丛书

森林法问答

汪家靖 编著

民族出版社

民族地区普及法律知识丛书

森林法问答

汪家靖 编 著

民族出版社

责任编辑 张静芳
封面设计 江燕红

民族地区普及法律知识丛书

森林法问答

汪家靖编著

民族出版社出版 新华书店发行

北京燕山印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：1 1/2 字数：31千

1987年2月第1版

1987年2月北京第1次印刷

印数：0001—1,000册 定价：0.26元

书号：6049.5

出版说明

中央要求在五年左右的时间内，在全国进行一次普法教育。为满足广大少数民族地区各族群众学习法律知识的需要，我社特约请法律出版社的同志编写这套《民族地区普及法律知识丛书》。这套丛书力求结合少数民族地区的特点，用通俗易懂的语言，简明准确地回答人们普遍关心的法律问题。我们希望这套丛书的出版能对各少数民族地区干部、群众学习法律知识、增强法制观念起到积极的作用。

这套丛书在汉文版出版的同时，以蒙古文、藏文、维吾尔文、哈萨克文、朝鲜文五种少数民族文字选译出版。

目 录

1. 什么是森林法?国家为什么要制定森林法?
我国已经颁布了哪些主要的森林
法律、法规?(1)
2. 我国林业建设的方针是什么?森林法对
民族自治地方的林业生产建设有什么特
别规定?(4)
3. 我国森林法中的森林资源指的是什么?
国家对森林资源采取哪些保护性措施?(7)
4. 哪些部门是林业主管部门?森林法及有
关法规规定的林业主管部门的职责和
权利是什么?(11)
5. 我国法律对植树造林有哪些规定?.....(14)
6. 什么是林木和林地的权属?发生了林木、
林地的权属争议怎么办?.....(17)
7. 因经济建设的需要,必须占用或征用林
地的,应当遵守哪些规定?.....(19)
8. 森林法对护林组织和护林员有什么规定?
护林组织和护林员的主要职责是什么?(20)
9. 森林法和森林法实施细则对森林火灾
的预防和扑救有什么规定?如何切实
做好森林防火和扑救?(22)

10. 什么是森林法禁止的毁林行为？森林法
法律对各种毁林行为规定的
处罚有哪些？(24)
11. 应当在哪些地区划定自然保护区？
国家对自然保护区规定的管理办法
是什么？(29)
12. 什么是森林覆盖率？森林法实施细则
和“七·五”计划对提高我国的森林覆
盖率有什么规定？(31)
13. 采伐森林和林木必须遵守哪些规定？
怎样申请采伐许可证？(32)
14. 集体营造的林木、农村居民自留山的
林木以及个人承包集体的林木为什么
也不能任意砍伐？(37)
15. 我国刑法规定的盗伐、滥伐森林和林
木罪有什么特征？盗伐、滥伐森林和
林木应负什么刑事责任？(38)
16. 什么是森林和林木保险？参加林木保
险要办什么手续？(39)

1. 什么是森林法？国家为什么要制定森林法？我国已经颁布了哪些主要的森林法律、法规？

森林法是调整国家、集体之间以及它们与公民个人之间在森林的采伐利用、培育种植和经营管理等活动中发生的社会关系的法律规范的总和。森林法以保护、发展和合理利用森林资源为目的，是国家组织、领导、管理林业经济的有力工具，也是一切国家机关、企事业单位、集体经济组织、其他社会组织以及所有公民在森林和林木的采伐、种植、经营管理活动中必须遵守的根本准则。换句话说，国家通过森林立法，明确规定在采伐、种植、保护、经营管理诸方面，各有关组织或个人有什么权利、有什么义务？可以做什么、必须做什么？不可以做什么、禁止做什么？违反了森林法的规定，会形成什么样的法律后果，必须承担因此而产生的什么样的法律责任？森林法就是这样运用法律的强制手段，来保证国家的林业经济政策的贯彻执行。《中华人民共和国森林法》是建设我国林业的基本法律。

森林不仅是一个国家的重要的自然资源和物质财富，而且由于森林具有调节气候、涵养水源、防风固沙、保持水土、美化环境、净化空气等多种功能，对于国家建设和人民生活有着息息相关的联系，因此森林问题也越来越得到世界各国的重视。由于经济的发展和人口的急剧增加以及其他各种政治的、经济的、自然的原因，世界上的森林资源已经和正在遭到严重的破坏，地球上的森林面积已经和正在迅速减少。以世界上分布范围广泛（占地球陆地面积六分之一）的热带雨林为例，那里的森林面积正以平均每分钟减少四十公顷（六

百亩)的速度急剧减少。到本世纪七十年代中期,那里的森林已有百分之四十遭到了破坏。据估计,目前地球上的森林正以每分钟二十公顷(三百亩)的速度迅速消失。由于森林面积的急剧减少,地球上已有三分之一的土地变得贫瘠不毛。我国的森林资源遭破坏的程度也十分严重。据中国林学会第六次会议统计,我国近五年来森林面积以每分钟约三十八亩的速度在下降,每年减少的森林面积高达二千多万亩。在我国最大的林区——黑龙江林区,大自然千百万年育成的原始大森林,蓄积量已丧失一半多,再隔十年将被迫中断大规模的木材生产;到本世纪末,大小兴安岭将无林可伐。由于东北林区的破坏,沙化正在扩大。在失去东北大森林天然屏障的情况下,西伯利亚风沙呼啸而入,严重危及整个东北地区乃至华北地区的生态环境。

随着森林的日趋减少和森林重要作用日益被人们所认识,出于发展经济和恢复自然生态的需要,世界各国相继开展森林立法,采取立法手段保护和扩大森林资源。森林立法的内容也从单纯的保护和限制消耗,发展到扩大森林资源和经营管理等方面。

我国的国土面积很大,但森林资源却很少,加之过去由于政策上的某些失误,重采轻造,采育比例失调,不仅森林资源日趋枯竭,而且导致生态环境恶化,对国计民生带来了严重的不良后果。为了改变上述状况,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、改善环境和提供林木产品的作用,适应社会主义建设和人民生活的需要,国家不仅适时制定了有关的林业政策,而且越来越重视健全森林法制,实行以法治林、以法兴

林，改变过去单凭行政手段管理林业的作法，转而采取行政的、经济的、法律的手段并重，尤其重视用法律的手段管理林业。国家运用法律的强制作用，一方面加强管理，保护森林资源，制止乱砍滥伐森林和林木，惩罚破坏森林资源者；一方面保护林业生产者在生产和经营中的自主权和合法利益，鼓励植树造林，加强经营管理，实行合理采育，以不断扩大森林资源，实现森林和林木的永续利用。这样就可以把林业经济和林业管理纳入社会主义法制的轨道。

党的十一届三中全会以来，随着全党全国工作重点转移到社会主义现代化建设上来，国家把林业生产也放到了国民经济建设的重要地位。为了适应这种需要，国家采取切实的措施，抓紧了森林立法工作。一九七九年二月，五届全国人大常委会第六次会议原则通过了《中华人民共和国森林法(试行)》。在试行五年的基础上，经过进一步的修改和完善，于一九八四年九月，六届全国人大常委会第七次会议正式通过了《中华人民共和国森林法》。一九八六年五月，经国务院批准，林业部又发布了《中华人民共和国森林法实施细则》，实施细则是对森林法的重要补充。森林法和森林法实施细则的公布施行，标志着我国的森林法制日趋完善，开始以法律的形式确立了林业在我国社会和经济发展中的重要地位，为森林的保护和发展提供了可靠的法律保证。与此同时，中共中央、国务院、全国人大常委会以及林业部，还曾先后发出关于植树造林、保护森林的一系列指示、决定和有关规定，主要的有：一九七九年一月十五日，国务院发布的《关于保护森林制止乱砍滥伐的布告》；一九八〇年三月五日，中共中央、国务院发出的《关于大力开展植树造林的指示》；一九八

○年十二月五日，国务院发出的《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》；一九八一年三月八日，中共中央、国务院发出的《关于保护森林发展林业若干问题的决定》；一九八二年十月二十日，中共中央、国务院发出的《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》；一九八五年七月六日，国务院批准公布施行、由林业部制定的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》。在一九七九年二月召开的五届全国人大常委会第六次会议上，还通过了《全国人民代表大会常务委员会关于植树节的决议》，颁布了我国植树节的节徽，从此每年三月十二日就成为我国各族人民植树造林的法定节日。一九八一年十二月，五届全国人大四次会议又通过了《关于开展全民义务植树运动的决议》。近几年来，每年植树节，上至党和国家的领导人，下至年满十一岁的公民，都自觉地履行法律规定的公民植树造林的义务，全民义务植树在全国已蔚成风气。

2. 我国林业建设的方针是什么？森林法对民族自治地方的林业生产建设有什么特别规定？

我国森林法第五条第一款规定：“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。”森林法确认的我国林业建设方针，反映了林业建设的客观规律，是建国三十多年来我国林业建设正反两个方面经验教训的总结，是我国林业建设政策的定型化、法律化。这个方针的核心内容，就是要不断扩大森林资源和森林覆盖面积，加强对森林和林木的保护，合理采伐，永续利用，充分发挥森林和林木的多种效能，为社会主义现代化建设服务，为生产和生活服务。

森林有它固有的特点，它是再生性的资源，而且生长年限长（一般用材林的生长期长达十几年甚至几十年）。此外，森林资源破坏容易恢复难，成片的森林可以因为天灾人祸而毁于一旦，而要育成一片林木，不仅要大量耗费资金、人力，而且需要漫长的时间。正是森林和林木的这些本身具有的特点，决定了人们必须合理确定采育比例、少采多育，必须下大力气育林护林，加强森林和林木的管理，以保持适宜林木生长的稳定环境。同时，由于森林和林木能够维持自然生态平衡，保持和美化环境，涵养水源、防风固沙、防止水土流失，具有对整个社会和人类的公益作用，因此，也就决定了森林的保护、管理、采伐、更新，不仅仅是森林和林木所有者的事，而且也是全社会和全人类都应该关心的问题，不能随心所欲地处置，每个公民都要履行植树造林的义务和保护森林、林木的职责。

我国是个国土广大而森林面积稀少的国家。据统计，我国现有森林面积仅有十八亿亩，占国土总面积的百分之十二点七，相当于世界平均水平的一半，在全世界一百六十多个国家和地区中占第一百二十位。据科学研究证明，对一个地区或一个国家来说，一般森林面积占国土面积百分之三十以上，而且分布均匀，才能有效地减少自然灾害，充分发挥森林维持自然生态平衡的作用，也才能达到木材的自给自足。从我国森林覆盖面积小这个现实出发，要搞好我国林业建设，必须采用行政的、经济的、法律的手段，大力育林、护林、兴林，实行以营林为基础的方针。我国森林资源贫脊，也是同过去我们的林业政策失误有关的。那些随意改变林木所有权，任意侵犯林木所有者利益的作法，那种只顾眼前利

益，重采轻造，乱砍滥伐森林和林木的行为，再也不能继续下去了。

我国的森林资源约有三分之一的面积、近二分之一的蓄积分布在少数民族地区。为了充分调动各民族群众护林育林的积极性，促进民族自治地方林业的发展，森林法规定了对民族自治地方给予比一般地区更多的自主权和经济利益。我国森林法第七条规定：“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。”国家对民族自治地方自治权的规定，有许多是属于自主管理和安排民族自治地方的经济文化建设事业的权力的规定。根据宪法和民族区域自治法的规定，民族自治地方的自治机关可以依法管理和保护本地方的自然资源，确定本地方内草场和森林的所有权和使用权，对于可以由地方开发的自然资源，优先合理开发利用。森林法又进一步具体规定了民族自治地方在森林开发、木材分配和林业基金的使用等方面，享有比一般地区更多的自主权和经济利益。这不仅是国家对民族自治地方经济文化建设给予的特殊照顾，而且也是在民族自治地方加强育林、护林、兴林的重要法律措施。民族区域自治法第二十八条第二款也作了相应规定：“民族自治地方的自治机关保护、建设草原和森林，组织和鼓励植树种草。禁止任何组织或者个人利用任何手段破坏草原和森林。”这样，通过立法的手段，必将促进分布在少数民族地区的森林资源和森林蓄积量的增长，充分调动各族人民群众护林育林的积极性，从而推进我国的林业建设事业的飞速发展。同时，考虑到民族自治地方的特点，

森林法第四十一条还专门规定：“民族自治地方不能全部适用本法规定的，自治机关可以根据本法的原则，结合民族自治地方的特点，制定变通或者补充规定，依照法定程序报省、自治区或者全国人民代表大会常务委员会批准施行。”这样，就给民族自治地方充分根据自己的特点，加速林业的发展，提供了法律保障。

3. 我国森林法中的森林资源指的是什么？国家对森林资源采取哪些保护性措施？

根据我国森林法和森林法实施细则的规定，森林资源，是指林地以及林区内野生的植物和动物。

所谓林地，包括郁闭度零点三以上的乔木林地，疏林地，灌木林地，采伐林地，火烧迹地，苗圃地和国家规划的宜林地。所谓郁闭度，是指森林中的乔木树冠彼此相接，遮蔽地面的程度。以完全覆盖地面的程度为一，以下依次为零点九、零点八、零点七……等。主干明显而直立，分支繁盛的木本植物，为乔木，如松、杉、杨、榆树等。无明显主干，植株矮小近地面处枝干丛生的木本植物，为灌木，如紫荆、迎春、海桐等。林木的疏密度低于零点三，高于零点一的林地，称疏林地。疏林地一般应进行森林更新，其现存立木尚可以加以利用。

森林，包括竹林。林木，包括树木、竹子。我国森林法将森林划分为五类，即：

(1) 防护林。指以防护为主要目的的森林、林木和灌木丛。包括水源涵养林、水土保持林、防风固沙林、农田和牧场防护林、护岸林、护路林等。

(2) 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。

(3) 经济林。以生产果品，食用油料、饮料、调料、工业原料和药材为主要目的的林木。

(4) 薪炭林。以生产燃料为主要目的的林木。

(5) 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。

森林中的野生动物，是指在林区内栖息、繁殖、越冬、停歇的野生的鸟类、哺乳类、爬行类等动物以及稀有珍贵的动物。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。

我国森林法规定的国家对森林资源实行的保护性措施，主要是：

(1) 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。

限制采伐和鼓励植树，是保护森林资源的重要措施，也是世界各国所普遍采用的措施。森林是国家宝贵的自然资源，为了给工农业建设和人民生活创造一个良好的自然环境，对现有的森林资源必须倍加爱惜，控制采伐，限额消耗，这样，才能青山常在，永续利用。我国现行的森林法律和法规，规定限制采伐的主要办法是：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；年度木材生产计划不得超过批准的年采伐限额；成熟的用材林应当根据不同情况，分别采取择伐、皆伐和渐伐的方式（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;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;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;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);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);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必须大于采伐的面积和株数,等等。鼓励植树造林的措施,主要有:全民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;集体或者个人承包全民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个人所有,承包合同另有规定的,按照承包合同的规定执行;全民所有制单位营造的林木,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。

(2) 根据国家和地方人民政府的有关规定,对集体和个人造林、育林给予经济扶持或者长期贷款。

森林是再生性资源,而且林业的生产周期长、收益慢,我国宜林的荒山、荒地、荒滩又多,需要国家采取扶持和奖励的政策,从经济上大力资助,保证发展林业的必要资金来源。对集体、个人造林和育林,国家和地方人民政府均有经济扶持和奖励的规定。一九八六年五月发布的《中华人民共和国

《森林法实施细则》中又进一步明确规定，“国家对造林、育林给予低息长期贷款，贷款指标和利率由中国人民银行总行拟定，报国务院批准后施行。”中共中央、国务院一九八一年三月发出的《关于保护森林发展林业若干问题的决定》中也专门规定了对林业的经济扶持，要求各地每年尽可能从地方财政中，拿出一部分资金来扶持林业。对于木材提价后增加的收入，应当留给木材生产单位，不准截留。合理安排林区县和区、乡、村的粮食购销任务，保证林区群众的口粮标准不低于邻近产粮区，等等。

(3) 征收育林费，专门用于造林育林。

征收育林费用于造林育林，也是国家对森林资源采取保护性措施的重要内容，是对发展林业的经济扶持政策之一。我国自一九五三年开始建立育林基金制度以来，对保证森林更新所需资金的稳定，促进林业生产的发展，发挥了积极作用。育林基金一般是按国有林调出的木材以每立方米为计算单位征收；集体林按木材收购量以每立方米为计算单位由集体提交。根据中共中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，国家提高了育林费的征收标准，扩大了育林费的征收范围，改进了征收办法。主要是把过去不分树种、材种，一律按同一标准征收，改为按照售价征收，价格高的木材多收，价格低的木材少收，这样更趋合理。同时，过去不予征收育林基金的次材和主要林产品，现在也要征收。育林费分级管理，专款专用，只能用于造林、育林，不许挪作它用。

(4) 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。

森林法实施细则不仅对煤炭、造纸行业，而且还扩大对冶金、铁道、交通、农垦、水电、城建等用材较多的部门，规定他们要提取或安排造林绿化资金，并制定使用管理办法，实行专款专用。规定上述部门提取或安排造林绿化资金，不仅是因为这些部门每年使用木材的数量大，应该加紧营造供自己使用的原料林，以减轻国家的负担，也是为了使这些部门使用生产必需的木材有一定的保证。

(5) 建立林业基金制度。

根据中共中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》的规定，列入林业基金的有：国家的林业投资，财政拨款，银行贷款，按照规定提取的育林基金和更新改造资金。林业基金由中央和地方林业部门按规定权限，分级管理，专款专用，年终结余允许跨年度使用。

以上便是我国森林法及有关法规规定的对森林资源采取保护性措施的主要内容。

4. 哪些部门是林业主管部门？森林法及有关法规规定的林业主管部门的职责和权利是什么？

根据森林法的规定，我国从中央到地方各级人民政府均设有林业主管部门：国务院林业主管部门是林业部，主管全国林业工作；县级以上人民政府林业主管部门，即省林业厅、县林业局等，主管本地区的林业工作，乡级人民政府可设专职或者兼职人员负责林业工作。所谓林业主管部门，是指上述从中央到地方各级人民政府中的林业管理部门，一些从事林业生产或经营的林业企业、事业单位，诸如国营林业