



《北京市森林防火办法》

北京市森林防火指挥部
北京市园林绿化局 编



化学工业出版社



BEIJINGSHI
SENLIN FANGHUO
BANFA JIEDU

《北京市森林防火办法》

北京市森林防火指挥部 编
北京市园林绿化局



化学工业出版社

· 北京 ·

新修订的《北京市森林防火办法》(以下简称《办法》)已于2011年11月1日起施行。为做好《办法》的贯彻落实,本书对《办法》逐条进行了解读,并汇总了有关森林防火的各项法规、政策、标准和文件等。

本书可供首都社会公众和园林绿化干部职工全面准确地理解、执行《办法》,强化依法治火,促进依法行政。

图书在版编目(CIP)数据

《北京市森林防火办法》解读 / 北京市森林防火指挥部, 北京市园林绿化局编. —北京: 化学工业出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-122-17909-8

I. ①北… II. ①北…②北… III. ①森林防火—法律解释—北京市 IV. ①D927.102.635

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第150525号

责任编辑: 左晨燕
责任校对: 蒋宇

装帧设计: 张辉

出版发行: 化学工业出版社
(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印 装: 北京云浩印刷有限责任公司
850mm×1168mm 1/32 印张7¼ 字数182千字
2013年10月北京第1版第1次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686)
售后服务: 010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 48.00元

版权所有 违者必究

序

森林火灾是目前世界上最为严重的自然灾害和突发公共事件之一，发生率高，影响面广，损失巨大。做好首都的森林防火工作，关系到首都森林资源和人民生命财产安全，关系到首都社会安全稳定和谐，关系到世界城市和“三个北京”的建设，既是一项社会工作，也是一项经济工作，更是一项政治工作。

北京市委、市政府高度重视森林防火工作。1988年国务院《森林防火条例》实施后，市政府在1989年10月24日就颁布了《北京市实施〈森林防火条例〉办法》（以下简称《实施办法》），《实施办法》施行以来，对于预防和扑救森林火灾、保护首都森林资源、维护人民群众生命财产安全，发挥了十分重要的作用。

2009年1月1日起，国务院修订的《森林防火条例》（以下简称《条例》）正式施行。新修订的《条例》充分体现了以人为本的理念和依法治火的原则，在森林防火责任制、森林防火组织、森林火灾预防措施、森林火灾划分级别和标准、应急管理机制及法律责任等方面做了进一步规范和完善。我市及时组织专家对《实施办法》进行了修订。2011年9月20日北京市人民政府第103次常务会议审议通过了新修订的《北京市森林防火办法》（以下简称《办法》），并决定自2011年11月1日起施行。

新修订的《办法》充分贯彻了《条例》的规定，固化了我市

20多年来在预防和扑救森林火灾工作中行之有效的管理措施，同时解决工作中面临的一些突出问题，体现了首都特色，提升了可操作性，其主要内容：一是明确森林防火责任体系；二是依法划定森林防火区和森林防火期；三是细化森林防火预防措施；四是完善森林火灾的扑救措施和灾后处置措施；五是对违反《办法》的行为设立了法律责任。

居安思危，水火无情。提高预防森林火灾的意识、强化各方面防范森林火灾责任、增强预防和扑救森林火灾能力，是保障首都生态安全、建设“三个北京”的重要任务。为使首都社会公众和园林绿化干部职工全面准确地理解、执行《办法》，强化依法治火，促进依法行政，北京市森林防火指挥部、北京市园林绿化局专门成立编写组，对《办法》逐条进行了解读，编写成《〈北京市森林防火办法〉解读》一书。该书是开展《办法》学习培训的重要教材，是森林防火工作的必备手册，也是构建完善的首都森林防火法制体系的重要举措。希望我市森林防火战线的全体同志要认真研读，准确掌握，认真贯彻落实森林防火法律、法规和规章制度，不断推动全市森林防火工作水平再上新的台阶。

邓乃本

2013年5月

目 录

《北京市森林防火办法》条文解读	1
附录 I 相关法律、法规和规章	53
北京市森林防火办法	53
森林防火条例	59
《中华人民共和国刑法》有关条款	70
《中华人民共和国治安管理处罚法》有关条款	71
《中华人民共和国森林法》有关条款	72
《中华人民共和国消防法》有关条款	73
《北京市森林资源保护管理条例》有关条款	74
北京市行政问责办法	76
附录 II 政府相关文件	84
国务院办公厅关于进一步加强森林防火工作的通知	84
北京市人民政府办公厅关于进一步加强本市森林 防火工作的通知	89
市森林防火应急指挥部及其办公室主要职责	94
北京市突发事件应急委员会关于印发北京市森林 火灾扑救应急预案的通知	96
附录 III 森防指、办及部门相关规范	124
关于发布《森林消防队伍建设和管理规范》等三个 规范的通知	124

国家森林防火指挥部办公室关于印发《森林火灾损失 评估技术规范（试行）》的通知	142
北京市森林防火指挥部关于印发《北京市扑救森林火 灾前线指挥部工作规范》的通知	154
关于实施《北京市年度森林防火工作考核办法》的通知	160
关于下发《森林防火指挥中心规范化建设标准（试行）》 的通知	165
北京市森林防火指挥部关于修订森林火情报告制度的 通知	187
关于发布《北京市森林防火护林员管理规范》的通知	193
关于印发《北京市专业森林消防队员持证上岗管理办 法（试行）》的通知	197
关于印发《北京市森林火灾隐患认定手册》（试行） 的通知	201
关于进一步规范火灾扑救现场通信系统应用程序有关 事项的通知	205
关于印发《北京市专业森林消防队建设标准》的通知	210
北京市园林绿化局关于临时性森林防火检查站的通知	215

《北京市森林防火办法》条文解读

第一条 为了有效预防和扑救森林火灾，保障人民生命财产安全，保护森林资源，维护生态安全，根据《森林防火条例》等法律法规，结合本市实际情况，制定本办法。

【解读】本条是关于立法目的和立法依据的规定。

（一）关于修订的背景

森林火灾严重危害森林资源和生态安全，威胁人民群众生命财产安全，是当今世界发生面广、突发性强、破坏性大、处置救助较为困难的自然灾害之一。《北京市实施〈森林防火条例〉办法》（以下简称《实施办法》）自1989年11月15日施行以来，对于预防和扑救森林火灾、保护首都森林资源、维护人民群众生命财产安全，发挥了十分重要的作用。据统计，1985～1989年，全市年平均发生森林火灾51.8次，年平均受害森林面积143.3公顷；1990～2010年，全市年平均发生森林火灾13.6次，年平均受害森林面积25.1公顷；相比分别下降了73.7%和82.5%。居安思危，水火无情。提高预防森林火灾的意识、强化各方面防范森林火灾责任、增强预防和扑救森林火灾能力，是保障首都生态安全、建设“三个北京”的重要任务。

（二）立法的目的

2009年1月1日起，国务院修订的《森林防火条例》（以下简称《条例》）正式施行，新修订的主要内容：①强化了各级人民政府森林防火职责；②明确了森林、林木、林地经营单位和个人

的防火责任；③完善了火灾预防、扑救制度和措施；④增加了法律责任。

因此，有必要对《实施办法》进行修订：①《条例》的一些原则规定（包括授权性规定）需要结合首都实际予以细化；②固化本市20多年来在预防和扑救森林火灾工作中行之有效的管理措施，同时解决工作中面临的一些突出问题；③调整《实施办法》中与《条例》不协调的内容。

（三）立法的依据

《条例》是本办法的主要依据，作为《办法》的上位法，《条例》有以下几个重要特点：①明确了地方政府行政首长为第一责任人；②划定了各级森林防火指挥机构和林业主管部门之间的关系；③明确了森林防火体系的支撑体系建设；④明确了森林火灾扑救队伍建设；⑤完成了与国家应急管理体系的对接；⑥体现了以人为本的精神；⑦进一步明确了武警森林部队扑救森林火灾中的指挥程序；⑧进一步尝试了加强森林防火行政管理；⑨进一步明确了政府各部门在森林防火的预防和扑救火灾中的职责，增加了对责任人员在履职中过错的处罚，加大了行政处罚力度，提高了经济处罚金额。因上位法的修订，有必要对其进一步修订。

《森林法》、《消防法》、《北京市森林资源保护条例》也是本办法修订的重要依据。经过多年的森林防火工作实践，本市形成了重要的森林防火法律法规和规范性文件，如《北京市扑救森林火灾应急预案》、《北京市森林防火指挥部森林防火工作考核办法》、《北京市人民政府办公厅关于进一步加强本市森林防火工作的通知》、《北京市森林防火指挥部森林防火指挥中心规范化建设标准》等工作规范以及近年来中央领导、市领导、市森林防火指挥部领导的讲话等也是制定本《办法》的重要依据。

相关省市有关森林防火的规定也是本《办法》制定的重要参考。



1. 森林火灾

森林火灾，是指失去人为控制，在林地上自由蔓延和扩展，对森林、森林生态系统和人类带来一定危害和损失的林火行为。森林火灾是一种突发性强、破坏性大、处置救助较为困难的自然灾害。

自地球出现森林以来，森林火灾就伴随发生。全世界每年平均发生森林火灾20多万次，烧毁森林面积约占全世界森林总面积的1‰以上。我国现在每年平均发生森林火灾约1万多次，烧毁森林几十万至上百万公顷，约占全国森林面积的5‰~8‰。1987年5月黑龙江大兴安岭还发生特大森林火灾，过火面积101万公顷，其中有林面积占70%。2010年8月俄罗斯森林大火过火面积达100万公顷，近2900幢房屋被毁，逾3500人无家可归，9万人转移，出动扑火人员24万人，设备2万余台（套），飞机226架，扑火损失4亿美元，1/4庄稼烧毁。经济损失达150亿美元，占国家GDP的1%，潜在损失3000亿美元。

森林火灾不仅烧死、烧伤林木，直接减少森林面积，而且严重破坏森林结构和森林环境，导致森林生态系统失去平衡，森林生物量下降，生产力减弱，益兽益鸟减少，甚至造成人畜伤亡。高强度的大火，能破坏土壤的化学、物理性质，降低土壤的保水性和渗透性，使某些林地和低洼地的地下水位上升，引起沼泽化；另外，由于土壤表面炭化增温，还会加速火烧迹地干燥，导致阳性杂草丛生，不利于森林更新或造成耐极端生态条件的低价值森林更替。

森林防火工作是我国防灾减灾工作的重要组成部分，是国家公共应急体系建设的重要内容，是社会稳定和人民安居乐业的重要保障，是加快林业发展，加强生态建设的基础和前提，事关森林资源和生态安全，事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定的大局。简单地说，森林防火就是防止森林火灾的发生和蔓

延，即对森林火灾进行预防和扑救。预防森林火灾的发生，就要了解森林火灾发生的规律，采取行政、法律、经济相结合的办法，运用科学技术手段，最大限度地减少火灾发生次数。扑救森林火灾，就是要了解森林火灾燃烧的规律，建立严密的应急机制和强有力的指挥系统，组织训练有素的扑火队伍，运用有效、科学的方法和先进的扑火设备及时进行扑救，最大限度地减少火灾损失。

林火发生后，按照对林木是否造成损失及过火面积的大小，可把森林火灾分为：一般森林火灾、较大森林火灾、重大森林火灾和特别重大森林火灾。

(1) 一般森林火灾：受害森林面积在1公顷以下或者其他林地起火的，或者死亡1人以上3人以下的，或者重伤1人以上10人以下的。

(2) 较大森林火灾：受害森林面积在1公顷以上100公顷以下的，或者死亡3人以上10人以下的，或者重伤10人以上50人以下的。

(3) 重大森林火灾：受害森林面积在100公顷以上1000公顷以下的，或者死亡10人以上30人以下的，或者重伤50人以上100人以下的。

(4) 特别重大森林火灾：受害森林面积在1000公顷以上的，或者死亡30人以上的，或者重伤100人以上的。

2. 森林资源

林地及其所生长的森林有机体的总称。这里以林木资源为主，还包括林中和林下植物、野生动物、土壤微生物及其他自然环境因子等资源。林地包括乔木林地、疏林地、灌木林地、林中空地、采伐迹地、火烧迹地、苗圃地和国家规划宜林地。

森林资源是地球上最重要的资源之一，是生物多样化的基础，它不仅能够为生产和生活提供多种宝贵的木材和原材料，能够为人类经济生活提供多种物品，更重要的是森林能够调节气候，保持水土，防止和减轻旱涝、风沙、冰雹等自然灾害；还有净化空气、消除噪声等功能；同时森林还是天然的动植物园，哺育着各种飞禽走兽和生长着多种珍贵林木和药材。森林可以更新，属于

再生的自然资源，也是一种无形的环境资源和潜在的“绿色能源”。反映森林资源数量的主要指标是森林面积和森林蓄积量。

北京市现有林地面积104.6万公顷，其中有林地65.9万公顷，林木绿化率为52.60%，森林覆盖率为36.70%。全市活立木蓄积达到1810万立方米，森林资产总价值6148亿元，生态服务总价值达到5539亿元，年固定二氧化碳992万吨，释放氧气724万吨，森林生态服务功能显著。

3.《森林防火条例》

2008年12月1日，国务院总理温家宝签署国务院第541号令，公布修订后的《森林防火条例》，《条例》自2009年1月1日起正式施行。这是《森林防火条例》施行20年来的首次修订，《条例》的修订对于我国森林防火事业的发展具有里程碑意义。修订后的《条例》更体现了以人为本、依法治火的理念和原则，进一步完善了森林防火责任制、各项管理制度和措施，健全了森林防火组织，着力提高森林火灾预防和扑救能力，确保国家和人民群众生命财产安全和生态安全。

第二条 本市行政区域内森林火灾的预防和扑救，应当遵守《森林防火条例》和本办法。

【解读】本条是关于办法适用范围的规定。

（一）关于办法的适用范围

《森林防火条例》规定其适用范围是中华人民共和国境内森林火灾的预防和扑救。但是，城市市区的除外。条例的适用范围不包括城市市区园林及林木的火灾预防和扑救。根据《国务院办公厅印发关于做好国务院2006年立法工作的意见和国务院2006年立法工作计划的通知》（国办发〔2006〕2号）规定“对于部门职权划分、管理体制等事项，国务院已经作出决定的，各有关部门不得再通过任何途径提出不同意见”；《国务院办公厅关于进一步加强森林防火工作的通知》（国办发〔2004〕33号）明确规定“公

安部门要加强林区城镇消防工作”；《国家森林防火总指挥部、公安部、林业部关于划分森林消防监督职责范围的通知》（国森防[1989] 13号）明确规定“市区园林的消防工作，由当地公安机关实施监督”。

依据《北京城市总体规划（2004年—2020年）》，在北京市域范围内，构建“两轴—两带—多中心”的城市空间结构。两轴指沿长安街的东西轴和传统中轴线的南北轴。两带指包括通州、顺义、亦庄、怀柔、密云、平谷的“东部发展带”和包括大兴、房山、昌平、延庆、门头沟的“西部发展带”。多中心指在市域范围内建设多个服务全国、面向世界的城市职能中心，提高城市的核心功能和综合竞争力，包括中关村高科技园区核心区、奥林匹克中心区、中央商务区（CBD）、海淀山后地区科技创新中心、顺义现代制造业基地、通州综合服务中心、亦庄高新技术产业发展中心和石景山综合服务中心等。在“两轴—两带—多中心”城市空间结构的基础上，形成“中心城—新城—镇”的市域城镇结构。

（1）中心城是北京政治、文化等核心职能和重要经济功能集中体现的地区。其范围东起定福庄，西到石景山，北起清河，南到南苑，加上回龙观与北苑北地区，面积约1085平方公里。

（2）新城是在原有卫星城基础上，承担疏解中心城人口和功能，集聚新的产业，带动区域发展的规模化城市地区，具有相对独立性。规划新城11个，分别为通州、顺义、亦庄、大兴、房山、昌平、怀柔、密云、平谷、延庆、门头沟。

（3）镇是建制镇的简称，是推动北京城镇化的重要组成部分，包括重点镇和一般镇。

鉴此，在规划建成区，林木的消防工作由城市消防部门负责管理，规划待建成区森林防火和城市消防的职责应当依据市、区人民政府的分工划定，工作实现对接。

（二）关于边界火的管辖

据统计，近五年，环我市的河北省9县市有9起火蔓延我市界

内，27起威胁到我市安全。2006年起，我市与接壤的河北省、天津市共同协作形成了京津冀森林防火联防工作机制。分别与河北省的张家口市、承德市以及天津市签订了《京张森林防火协定》、《京津承边界区森林防火联防办法》。2009～2011年启动京冀森林防火合作项目，北京市政府投入3500万元支持环京9县市森林防火综合防控能力建设。京津冀省市及交界地区的市、区县、乡镇应当进一步完善联防机制，切实抓好交界地区森林防火工作。



知识链接

《北京城市总体规划（2004年—2020年）》相关内容：

为了适应首都现代化建设的需要，2002年5月北京市第九次党代会提出了修编北京城市总体规划的工作任务，根据2003年国务院对《北京城市空间发展战略研究》的批示精神，以及2004年1月建设部《请尽快开展北京市城市总体规划修编工作的函》，特编制《北京城市总体规划（2004年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。《总体规划》确定的2020年北京市实际居住人口控制在1800万人左右（其中中心城控制在850万人左右）。《总体规划》确定的2020年北京市城镇建设用地规模控制在1650平方公里以内（其中中心城用地规模控制在778平方公里以内）。由于环境、资源的制约，北京市应着力于提高人口素质，防止人口规模盲目扩大。要根据《总体规划》确定的空间发展布局，积极引导人口的合理分布。

第三条 森林防火工作实行预防为主、积极消灭的方针。

各级人民政府、有关部门、新闻媒体应当组织和开展经常性的森林防火宣传，普及森林防火法律法规和安全避险知识，提高全社会森林防火意识。

每年11月为本市森林防火宣传月。

【解读】本条是关于森林防火方针及宣传的规定。

（一）森林防火方针

党和国家历来重视森林防火工作，为做好森林防火工作，保护森林资源，早在建国初期国家就提出了“防胜于救”的工作方针；20世纪60年代初，又全面系统地概括为“预防为主、积极消灭”，作为森林防火工作的基本方针。经过几十年的实践证明，森林防火工作实行的这一基本方针是正确的。2008年《条例》的修订坚持了“预防为主，积极消灭”的森林防火工作方针。本市森林防火工作长期坚持贯彻实行“预防为主，积极消灭”方针，有效“确保了不发生重特大森林火灾，确保了不因扑救森林火灾造成重大人员伤亡”。

（二）森林防火宣传

《条例》第十条规定：“各级人民政府、有关部门应当组织经常性的森林防火宣传活动，普及森林防火知识，做好森林火灾预防工作。”普及森林防火知识、增强森林防火意识是森林防火工作的重要组成部分，也是森林防火工作的首要任务和第一个环节，搞好森林防火宣传，对于提高全民森林防火的法制观念和防火安全意识，增强全社会抗御森林火灾的能力具有重要意义。近年来，各级宣传部门和新闻媒体，利用自身优势，大力加强森林防火宣传，发挥了极其重要的作用。各级森林防火机构、园林绿化行政主管部门开展了多次大型集中宣传活动，通过召开高火险期新闻发布会、电台专题广播、森林防火宣传月活动、推广森林防火吉祥物“虎威威”，及学习宣传新修订的《条例》等多种形式，深入开展防火宣传教育活动，做到了森林防火宣传“八进”、“八有”，即进农村、进社区、进市场、进机关、进学校、进工地、进墓区、进公交；电视有图像、网络有阵地、广播有声音、报纸有篇幅、马路有横幅、小区有展板、手机有短信、单位有提示。全市累计设置和发放各类宣传品700余万份。大兴区举办法制赶集，海淀区编制防火漫画，延庆、密云等区县运用手机短信提示，顺义、通州、丰

台等区县通过设置站点、张贴标语、发放宣传品等多种手段，宣传防火安全知识，倡导移风易俗，均收到良好效果。为此，有必要将森林防火宣传月以规章的形式予以明确。各级森林防火指挥机构都应当制定森林防火年度宣传方案并落实。



知识链接

如何制定森林防火宣传方案：

森林防火宣传方案应当包括四个部分。

(1) 指导思想。主要是以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，全面贯彻落实国家及全市森林防火工作会议精神，以落实森林防火行政首长负责制为重点，以确保森林资源安全和社会稳定为中心，以宣传森林防火法律法规和防火知识为主要内容，充分发挥新闻媒体主渠道宣传作用，利用多种形式，把森林防火宣传工作落到实处，营造浓厚的森林防火氛围。

(2) 宣传重点。主要包括：① 森林防火工作的重要意义及我市森林防火面临的严峻形势，市委、市政府领导对保障人民群众生命财产安全、确保森林资源安全的重要指示要求，市委、市政府有关森林防火工作重大决策部署和重要会议精神；② 各地各部门贯彻国家和市委、市政府森林防火决策部署情况，全市森林防火工作进展及取得的成效，认真抓好工作落实的有力措施、实际成效和成功经验的典型，广大干部群众和部队官兵在扑救森林火灾中表现出的高贵品质、奉献精神和涌现出的模范人物、先进事迹；③ 森林防火法律法规和野外火源管理有关规定，预防森林火灾基本知识，扑救森林火灾基本常识和安全避险知识；④ 开展重大森林火灾案件查处、火灾肇事者处理情况以及典型案件背后的事故隐患、深层次矛盾和问题等。

(3) 主要形式和内容。主要包括：① 抓主题宣传，产生比较广泛的社会影响；② 抓集中宣传，形成较大宣传声势；③ 抓重点宣传，扎实开展各种活动；④ 抓典型宣传，以榜样推动森林防火

建设工作；⑤抓公益宣传，增强全社会的森林防火意识；⑥强化舆论监督，充分发挥媒体的警示教育和震慑作用。

（4）工作要求。主要包括：严守纪律，加强管理；高度重视，加强领导；突出重点，形成声势；改进创新，注重效果等方面的内容。

第四条 本市森林防火工作实行市、区县、乡镇人民政府行政首长负责制。街道办事处按照本级人民政府的要求承担森林防火工作。

市、区县、乡镇人民政府设立的森林防火指挥机构，负责组织、协调和指导本行政区域的森林防火工作。

【解读】本条是关于各级人民政府森林防火职责的规定。

（一）政府职责

国务院《森林防火条例》第五条第一款规定：“森林防火工作实行地方各级人民政府行政首长负责制。”原先的《条例》规定森林防火工作实行各级人民政府行政领导负责制。修订后的《条例》则明确规定森林防火工作实行地方各级人民政府行政首长负责制。“领导”可以有很多，但“首长”只有一个。修订后的《条例》把森林防火的第一责任明明白白落实到了各级政府行政一把手，进一步强调了森林防火不仅仅是部门行为，更是政府行为。这一处修订是对《森林法》关于“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”规定的进一步落实。《中华人民共和国突发事件应对法》第四条规定，国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制；第七条规定，县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责……各级人民政府是处置应急突发事件的负责主体，其行政领导是应急事件处置的决策者。行政首长对本地区森林防火负责，在森林火灾的扑救过程中，负责组织、指挥和领导。