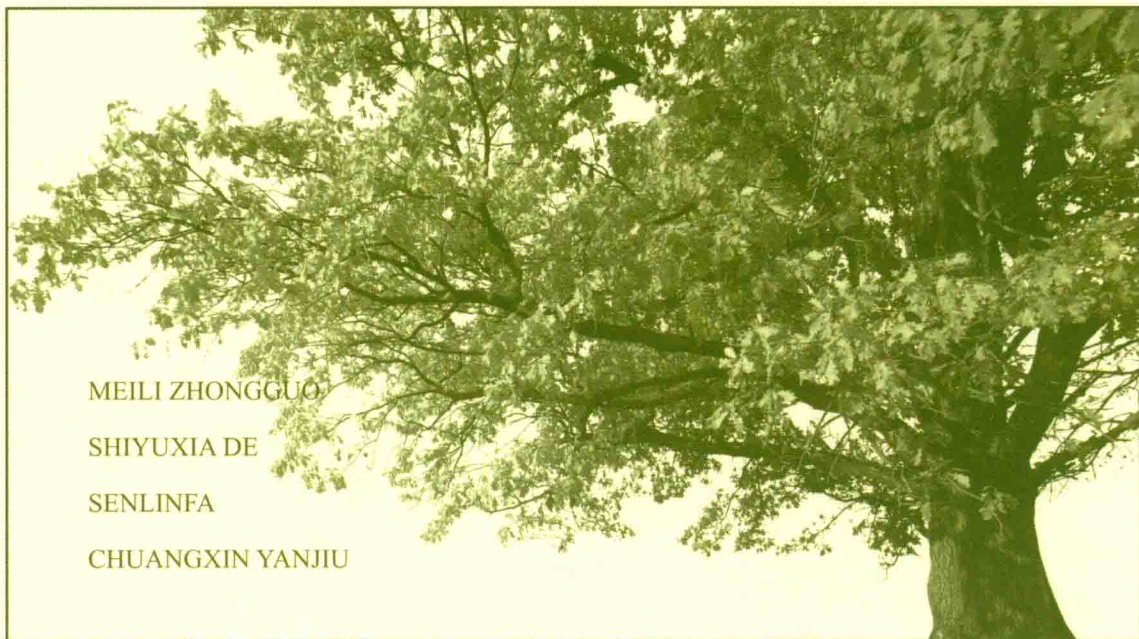


本书是国家社会科学基金一般项目(13BFX134)的结项成果



MEILI ZHONGGUO
SHIYUXIA DE
SENLINFA
CHUANGXIN YANJIU

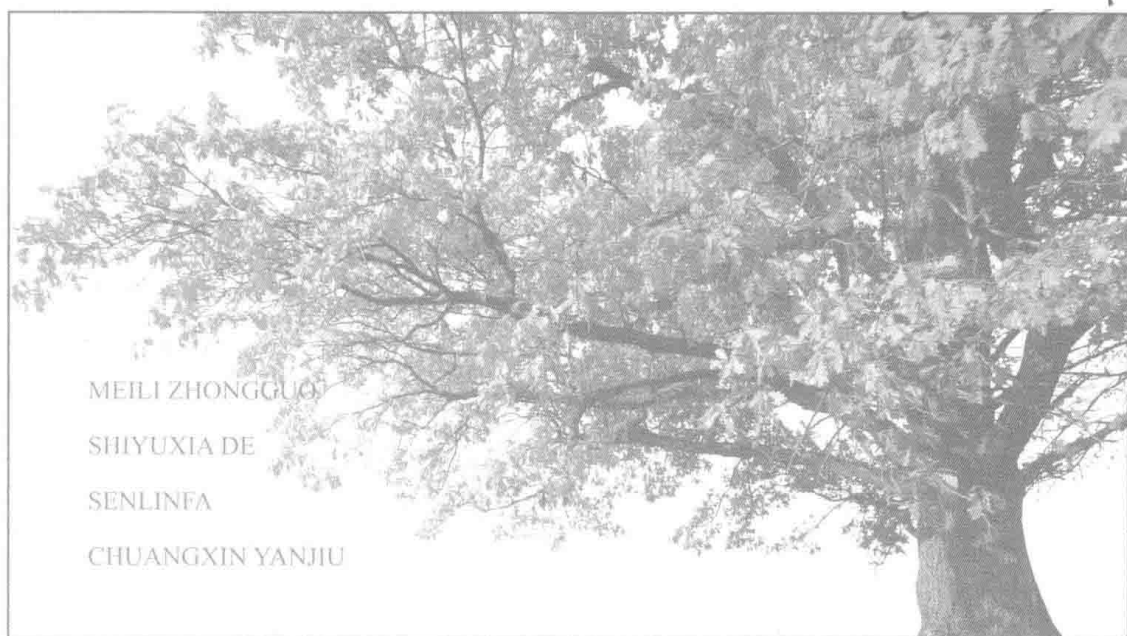
美丽中国视域下的 森林法创新研究

周训芳 诸江 李敏 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书是国家社会科学基
感谢国家社会科学基金的资助：



MEILI ZHONGGUO
SHIYUXIA DE
SENLINFA
CHUANGXIN YANJIU

美丽中国视域下的 森林法创新研究

周训芳 诸 江 李 敏 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

美丽中国视域下的森林法创新研究 / 周训芳, 诸江,
李敏著. — 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978-7-5197-3573-9

I. ①美… II. ①周… ②诸… ③李… III. ①森林法
— 研究 — 中国 IV. ①D922.634

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 115772 号

美丽中国视域下的森林法创新研究
MEILI ZHONGGUO SHIYUXIA DE SENLINFA
CHUANGXIN YANJIU

周训芳
诸江 著
李敏

责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 永清县金鑫印刷有限公司
责任校对 李景美
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 25.75
字数 380 千
版本 2019 年 6 月第 1 版
印次 2019 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-83938336

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-83938334/8335 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-3573-9

定价: 88.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

本书是国家社科基金一般项目“美丽中国视域下的森林法创新研究”的结题成果,项目批准号为 13BFX134,结项证书号为 20183597。

习近平总书记有关“森林是陆地生态的主体”“山水林田湖草是一个生命共同体”“绿水青山就是金山银山”“只有恢复绿水青山,才能将绿水青山变成金山银山”的思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。从“山水林田湖草是一个生命共同体”的生态系统综合管理要求出发,须将森林法纳入林业的生物—自然、社会—政治、经济—技术环境内进行考察。森林法律关系是发生在林业生产、分配、消费活动全过程的生物—自然、社会—政治、经济—技术三重环境内的各种错综复杂的社会关系的综合统一体,与林业生产、分配、消费有关的一切社会活动均受制于林业的生物—自然、社会—政治、经济—技术环境。应当在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,全面、综合考虑林业三维环境和生态、经济、社会可持续性三重因素,综合运用行政、市场、经济、技术措施,合理构建森林权利义务体系和森林法律规范体系。林业的生物—自然环境决定了森林法所要实现的法律目标是维持一个健康的森林生态系统,为人类提供一个良好的生态环境,实现生态可持续性。林业的社会—政治环境决定了森林法需要确立“绿水青山就是金山银山”“只有恢复绿水青山,才能将绿水青山变成金山银山”的理念,为建设生态文明和美丽中国提供坚实的法律制度保障,实现社会可持续性。而林业的技术—经济环境决定了森林法需要重新安排林业生产利润和森林经营收入在森林经营者和其他社会成员之间的分配,采用林业补贴、财政转移支付、林业重点生态工程建设、社会资本与政府合作、生态扶贫等经济刺激手段,以弥补生态空间规划、林地利用控制、采伐限额等行政管制手段的不足,实现经济可持续性。

美丽中国建设对林权、森林经营、生态公益林建设、气候变化应对、城市林业管理、生态空间管理、林业行政裁量基准、森林生态损害赔偿、生态保护司法等方面的制度建设提出了全新的要求。适应美丽中国建设需要的林权制度创新是森林法创新的基础,也是引领森林经营、生态公益林建设、生态空间管理、城市林业管理和气候变化应对制度创新的基本制度。林权制度、森林经营制度、生态公益林制度、生态空间管理制度、城市林业管理制度和气候变化应对制度共同组成了适应美丽中国建设需要的森林法制度体系。林业行政裁量基准制度、森林生态损害赔偿制度、生态保护司法体制则为森林经营、生态公益林建设、生态空间管理、城市林业管理和气候变化应对提供了行政的、民事的和刑事的程序制度保障体系。

森林法上林权制度创新的主要目标,是在依法保护集体林地所有权和农户林地承包权的前提下,推动林地经营权流转,培育新型林业经营主体,并平等保护林业经营主体依林权流转合同取得的林地经营权。森林法应当适应集体林权制度改革和林地规模化经营的需要,为林地资源的适度集聚、农民合作与联合能力的培育以及林业规模化经营水平的整体提高提供法律保障。同时,森林公园、自然保护区、风景名胜区等自然保护地均为法律意义上的生态公益林地,不再发挥木材生产功能,一般只能作为旅游资源开发,此时,生态公益林是以“森林景观”这一整体财产被利用的,法律应将生态公益林作为一项整体财产对待。同时,在承认生态空间内的森林所提供的生态服务是公共福利和公共产品的基础上,确立生态保护地役权制度,以平衡生态建设中国家与集体经济组织、农户与新型林业经营主体之间的财产法律关系。

林业生产的关键环节在于森林经营。森林经营既需要林业生产经营的技术标准、技术规程做技术支持,也需要系统的法律规范对森林经营各环节中参与主体的权利义务职责进行分工,两者既相互独立,又相互补充。在保障民生的基础上保护生态,是森林经营制度的双重目标。森林经营法律制度应以林权保护为基础,以森林经营方案编制和实施为核心,以森林分类经营为导向,以天然林保护、生态公益林建设、森林采伐限额、森林生态效益补偿为保障。农民林业专业合作社在组织规模化森林经营上具有显著优势。在建设美丽中国和生态文明的新形势下,通过农民林业专业合作社这一组织形式,将产权分散的集体林地组合为森林经营利益共同

体,从而实现集体林地的规模经营,已是大势所趋。《森林法》应建立集体林森林经营补助专项资金制度,激励农民通过林地经营权入股等方式加入林业专业合作社来实施规模化森林经营活动,由林业专业合作社统一制定林业发展长远规划、科学编制森林经营方案,切实提高集体林地的森林生态系统质量,培育农村林业的可持续发展能力,推动集体林业走上规模化经营道路。

目前,我国生态公益林建设在国家生态文明建设中具有举足轻重的地位,已经成为生态公共产品供给的主渠道,助推我国林业向生态林业转型。生态林业的基本特征在于将森林视为一个生态系统,使森林同时满足木材生产、生态系统服务、景观结构复杂性和高水平生物多样性的需要。但是,森林生态效益补偿实践已经与生态公益林建设的实际状况严重脱节,成为制约生态公益林发展的制度“瓶颈”。生态公益林区划界定是地方政府为了完成上级下达的生态公益林划定任务而做出的典型的政府职权行为,而生态公益林管护属于政府采购服务。现行模式下,所谓森林生态效益补偿实际上主要是通过支付管护工资来实现的,远远低于商品林经营收益和农民预期收入。应当严格界定和明确区分生态效益补偿协议和生态公益林管护协议,将民法上的地役权制度引入生态公益林建设,在将生态公益林区划界定为国家级公益林、地方级公益林的基础上,再进一步界定每一幅生态公益林所提供的公共物品的类型,用以准确界定地役权人,从传统地役权中逻辑地导出生态保护地役权,将生态效益补偿协议改造为生态保护地役权合同。集体林划为生态公益林以后,可以采用地役权合同方式建立分类补偿机制,提高土地价值较高、林相较好的生态公益林的补偿标准,妥善处理美丽中国建设与农民合法林权保护之间的关系。在生态公益林管护法律关系中,政府林业主管部门是生态公益林管护服务的采购方,生态公益林保护实施单位是政府委托的生态公益林管护服务采购代理方,生态公益林管护组织和护林员是生态公益林管护服务的提供方,他们之间形成了政府采购合同法律关系。应当将生态公益林管护服务纳入政府集中采购目录,向社会购买生态公益林管护服务。

从整体上看,森林资源是维持大气中碳平衡的重要杠杆,在应对气候变化中具有特殊作用。因此,在建立生态公益林制度的同时,还应建立森林资源保护红线制度。森林资源保护红线是保障和维护国土生态安全、人

居环境安全、生物多样性安全的森林资源保有量的最低数量界限,也是保障森林资源发挥减缓气候变化作用的数量底线。同时,森林资源保护红线还可被当做量化标准,具体衡量《森林法》所设定的森林资源保护法律制度是否得到了正确实施。《森林法》应当走出“林地”概念怪圈,创新土地规划制度,健全碳汇林业制度体系,将森林资源保护红线纳入各级政府工作考核指标,以确保森林资源在应对气候变化中的特殊作用。

然而,生态公益林制度、生态红线制度的实施,还需要森林生态空间管理制度的配合。森林生态空间是以提供森林生态服务或生态产品为主体功能的国土空间,森林生态保护红线是在森林生态空间范围内具有特殊重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等生态功能、必须强制性严格保护的区域。国家公园体制改革的重点在于通过新的管理体制来构建合理的国土生态空间格局,统筹解决国土生态空间规划和管理问题。就现有情形看,首先应当针对自然保护区管理制度中亟待解决的核心问题,制定《自然保护区法》,科学分类自然保护区、统一管理机构设置、调整管理职权分工、协调保护与利用的关系,首先实现森林生态系统的综合管理和统一管理。同时,设置自然保护区过渡到国家公园的准入条件,为自然保护区逐步过渡到国家公园提供法律通道。然后,在总结国家公园体制试点经验的基础上制定《国家公园法》,为自然保护区、风景名胜區、自然文化遗产、地质公园、森林公园等各类已建生态空间制定国家公园准入条件,建立健全国家公园管理制度体系,整合所有类型生态空间,实现森林生态系统的综合管理和统一管理。

中国城市化已步入水平较高阶段,城市环境问题十分突出。《森林法》还应考虑将森林科学合理地融入城市空间,调整城市用地结构,保证生态用地,充分利用城区有限土地增加森林绿地面积,解决因城市无序蔓延所导致的环境破坏问题,提高城市居民的生活品质。应当通过城市林业管理制度的设计,助推森林城市建设,恢复城市自然生态,修复被破坏的山体和植被,优化城市绿地布局,构建绿道系统,实现城市内外绿地连接贯通,将生态要素引入市区。

在程序保障方面,建立林业行政处罚裁量基准制度,为美丽中国建设及法治政府建设带来了新的思路及途径。由国务院林业主管部门统一制定裁量基准总则、省级林业主管部门根据各地实际制定具体的裁量标

准,既不造成法律资源浪费,又能兼顾地方发展需要。在大幅度取消行政审批项目的大环境下,还应将行政裁量基准制度适度拓展至林业行政审批领域。对于毁坏森林、林木,损害承包林地,破坏植被,造成土地严重沙化,侵占、破坏种质资源,违法采种,破坏野生动物繁衍场所,破坏水土保持,引起动植物疫情,危害野生植物等森林生态损害行为,给国家造成重大损失的,还应当确立森林生态损害赔偿制度,由林业主管部门代表国家行使索赔权,对责任者提出损害赔偿要求。

本书从“山水林田湖草是一个生命共同体”的基本原理出发,在美丽中国建设的政策背景与三维林业环境的基础上,运用跨林学、生态学、行政管理学、土地管理学、法学等学科领域,跨行政法学、民法学、环境与资源保护法学、诉讼法学等法学学科方向领域的理论和方法,试图提出适应新时代美丽中国建设需要的森林法理论体系,以解决美丽中国建设中面临的新问题,并在生态公益林制度、气候变化应对制度、城市林业管理制度、生态空间管理制度、林业行政裁量基准制度、森林生态损害赔偿制度方面提出具体的制度设计方案。

目 录

第一章 森林法创新的政策背景与三维林业环境 / 1

第一节 森林法创新的政策背景 / 1

第二节 森林法创新的三维林业环境 / 7

第三节 环境法学界的森林法创新研究 / 12

第二章 森林法上的林权制度创新 / 16

第一节 从林权证的历史演变看林权的客体范围 / 17

一、森林法上林权证的历史演变 / 18

二、物权法上林权证的术语溯源 / 23

三、林权的客体范围与林权登记难题 / 25

第二节 集体林权制度创新 / 30

一、集体林权制度的主要目标 / 31

二、集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置” / 36

三、集体林地经营权流转 / 38

第三节 生态空间内森林的林权制度创新 / 57

一、生态空间管理的林权制度需求 / 57

二、生态空间内森林财产价值的表现形式与林权立法 / 58

第三章 森林法上的森林经营制度创新 / 61

第一节 森林经营是建设美丽中国的基本保障 / 62

第二节 关于森林经营的争议焦点 / 67

一、森林经营方案编制 / 68

二、森林分类经营 / 68

三、森林采伐限额 / 69

四、森林生态补偿 / 70

五、多学科视角 / 71

第三节 我国森林经营立法现状及问题 / 74

一、我国森林经营立法现状 / 74

二、我国现行森林经营法律制度存在的问题 / 78

第四节 森林经营法律制度创新 / 86

一、森林经营法律制度的价值理念创新 / 86

二、森林经营法律制度的指导原则创新 / 88

三、森林经营法律制度的制度体系创新 / 91

第五节 规模化森林经营的组织形式创新 / 94

一、国外分散私有林的规模化经营合作组织的制度实践 / 96

二、我国农民林业专业合作社在组织规模化森林经营上的制度优势 / 99

三、《森林法》制度框架下的农民林业专业合作社建设 / 102

第四章 森林法上的生态公益林制度创新 / 107

第一节 生态公益林立法的回顾与反思 / 108

第二节 省域生态公益林管理制度建设实证研究 / 114

一、省域实证研究样本 / 114

二、省域实证研究过程 / 115

三、省域实证研究样本 / 121

四、省域生态公益林制度建设中存在的问题与解决方案 / 144

第三节 生态公益林建设中生态公益林区划界定与管护行为的定性分析 / 148

一、对生态公益林区划界定行为的定性分析 / 148

二、对生态公益林管护行为的定性分析 / 152

第四节 在生态公益林建设中引入地役权规则 / 154

第五节 生态公益林建设与天然林保护立法 / 158

一、天然林保护立法的必要性 / 159

二、天然林保护立法的已有制度基础 / 161

三、天然林保护立法需要解决的主要问题 / 162

第五章 森林法上的气候变化应对制度创新 / 166

第一节 森林资源保护红线管制立法 / 166

- 一、森林资源保护红线管制措施是应对气候变化的基本措施 / 167
- 二、森林资源保护红线管制立法的政策与实践基础 / 168
- 三、森林资源保护红线管制立法的具体建议 / 172

第二节 森林生态旅游立法与气候友好型林业产业制度创新 / 174

- 一、我国森林生态旅游立法现状 / 174
- 二、我国森林生态旅游立法中存在的问题 / 177
- 三、我国气候友好型森林生态旅游产业制度的完善 / 179

第三节 林业应对气候变化的公众参与 / 182

- 一、林业已经成为公众参与应对气候变化的重要领域 / 182
- 二、《森林法》中公众参与制度的整体设计 / 185
- 三、《森林法》中公众参与制度的特殊设计 / 186

第六章 森林法上的城市林业管理制度创新 / 189

第一节 国外城市林业立法概况 / 190

第二节 城市化进程中的城市绿带立法经验与启示 / 192

- 一、城市化进程中的城市绿带 / 193
- 二、伦敦、首尔、北京等城市的绿带立法实践 / 195
- 三、城市绿带立法的基本经验借鉴 / 200

第三节 我国城市林业管理制度创新需要解决的问题 / 204

- 一、我国城市林业立法概况 / 204
- 二、生态文明背景下我国城市林业立法需要解决的问题 / 206

第七章 森林法上的生态空间管理制度创新 / 209

第一节 国家公园体制背景下生态空间森林生态系统保护立法问题 / 210

第二节 我国生态空间内森林生态系统管理立法现状及问题 / 215

- 一、我国生态空间内森林生态系统管理立法现状 / 215
- 二、我国现行生态空间内森林生态系统保护制度存在的问题 / 218

第三节 我国生态空间保护立法模式选择 / 228

- 一、比较法上的经验 / 228

- 二、我国生态空间内森林生态系统保护立法的多元目的与模式选择 / 232
- 三、《自然保护区条例》修订方案 / 236
- 四、自然保护区与国家公园的区分 / 239
- 五、国家公园立法构想 / 240
- 六、结语 / 248

第八章 森林法上的行政裁量基准制度创新 / 250

- 第一节 林业行政裁量基准兴起原因 / 251
- 第二节 对林业行政裁量基准研究的回顾 / 256
- 第三节 林业行政处罚裁量基准制度概述 / 261
 - 一、裁量基准 / 261
 - 二、林业行政处罚裁量基准 / 265
 - 三、实施林业行政处罚裁量基准制度的意义 / 268
- 第四节 林业行政处罚裁量基准的地方实践 / 269
 - 一、地方林业行政处罚裁量基准出台情况 / 269
 - 二、各地方林业行政处罚裁量基准比较分析 / 271
 - 三、林业行政处罚裁量基准地方实践中存在的问题 / 277
- 第五节 域外经验对林业行政裁量基准制度建设的启示 / 281
 - 一、行政裁量基准制度的域外经验 / 281
 - 二、域外经验的启示 / 284
- 第六节 我国林业行政处罚裁量基准制度的完善 / 285
 - 一、明确林业行政处罚裁量基准的制定主体 / 286
 - 二、完善林业行政处罚裁量基准的设定技术 / 287
 - 三、提高林业行政执法人员的职业素质 / 290
 - 四、林业行政处罚裁量基准配套制度建设 / 290
 - 五、裁量基准适用范围的适当拓展 / 293
- 第七节 我国林业行政许可裁量基准制度建设的起步 / 294
 - 一、《行政许可法》实施后的林业行政审批制度改革 / 295
 - 二、林业行政审批裁量基准制度实践的地方经验 / 304
 - 三、建立和完善林业行政审批裁量基准制度 / 314

第九章 森林法上的生态损害赔偿制度创新 / 317

第一节 森林生态损害赔偿制度创新的政策与法律依据 / 318

一、森林生态损害赔偿制度创新的政策依据 / 318

二、森林生态损害赔偿制度创新的法律依据 / 319

第二节 森林生态环境损害赔偿制度的基本框架 / 322

一、基本概念的界定 / 322

二、森林生态损害责任的构成 / 325

三、森林生态损害赔偿的范围 / 328

四、森林生态损害赔偿的特征 / 333

第三节 森林生态损害赔偿司法实践的现状和问题 / 334

一、林业主管部门在生态损害侵权诉讼中的诉讼主体资格问题 / 335

二、林业主管部门对生态损害的调查评估问题 / 338

第四节 森林生态损害赔偿的司法改进 / 343

一、林业主管部门应当依职权提起森林生态损害赔偿之诉 / 343

二、制定专门的森林生态损害调查鉴定评估指南 / 343

三、生态损害赔偿的监督制度 / 344

第十章 森林法上的生态保护司法体制创新 / 346

第一节 林业审判、检察机关回归司法体制后森林公安的历史机遇 / 346

第二节 我国生态环境保护司法体制现状与改革走向 / 350

一、“刑事为主、民事为辅、行政‘短腿’”的生态环境保护司法格局 / 350

二、我国生态环境保护司法体制改革的基本走向 / 353

第三节 “三审合一”审理模式是生态环境保护司法体制改革的重点内容 / 355

第四节 森林公安行使刑事侦查权有助于完善生态环境保护刑事司法体制 / 360

参考文献 / 368

后 记 / 395

第一章 森林法创新的政策背景与三维林业环境

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。^①

习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》

第一节 森林法创新的政策背景

森林生态系统作为陆地生态系统的主体,在建设美丽中国和生态文明中的地位 and 作用十分显著。随着林学界、生态学界对森林生态系统结构、功能和动态的整体认识的不断加深,传统林业开始向生态林业转型。同时,林学、生态学的研究成果不断被运用到林业法治建设领域,催生出适应生态文明和生态林业要求的许多新概念、新方法以及新的制度设计方案,指引着森林法从森林资源开发利用法向森林生态保护法转型。

从 20 世纪 80 年代中后期开始,德国和其他一些欧洲国家在世界上率先开展了“近自然林业”运动。在 1992 年,美国林务局提出对国有林实行

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2017 年 10 月 28 日,第 1 版。

“生态系统管理”。也是在1992年,在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议上,世界各国首脑达成共识,通过了《关于所有类型森林的管理、保护和永续开发的无法律约束力的全球协商一致意见权威性原则声明》(以下简称《有关森林问题的原则声明》),认为所有涉及人类生存与发展的重大问题都与林业密切相关。^① 基于这一共识,许多国家开始进行森林法理念与制度创新,推动森林法转型。在这一全球范围内的法律转型进程中,世界各国的森林法呈现出各自的特点:德国的森林法充分考虑了林业发展的区域性和特殊性;法国的森林法充分展示了基于好的组织框架的森林可持续管理所带来的经济活力和经济效率;而俄罗斯的森林法则关注林业的整体发展,注重对森林生态价值和公民环境权的保护;美国的森林法体现了全新的生态系统管理理念;日本的森林法则通过明确国家和地方政府职责,全面系统地推行发挥森林多种功能的相关政策与措施。^② 由此,在森林经营模式上,出现了近自然林业经营模式、分类经营模式与森林多效益综合经营模式。可持续森林经营及其标准体系和指标体系、林产品贸易中的森林认证体系、森林碳汇问题等逐渐成为各国共同关注的热点。

进入21世纪之后,我国政府开始倡导林业的历史性转变,并积极参与国际林业合作,着手研究我国森林法的修改和转型问题。近年来,我国国家领导人开始提出林业在生态文明建设中具有基础地位。党的十八大明确提出把生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法和奖惩机制,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度,并提出了“努力建设美丽中国”的宏伟蓝图,将生态文明建设作为实现中国梦的基本途径。党的十八大以来,党中央、国务院将林业摆在更加突出的位置,更加重视林业法治。习近平总书记对林业改革发展作出了一系列重要指示和批示,特别指出林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题。2013年11月,习近平总书记在党的十八届三中全会上作关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明时指出:“我们要认识到,山水林

① 参见联合国:《关于所有类型森林的管理、保护和永续开发的无法律约束力的全球协商一致意见权威性原则声明》,陈振杰译,载《林业资源管理》1993年第1期。

② 参见李智勇、[德]斯特芬·曼、叶兵主编:《主要国家〈森林法〉比较研究》,中国林业出版社2009年版,第3页。

田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。”^①在2014年12月25日中央政治局常委会会议上,习近平总书记提出,“森林是陆地生态的主体,是国家、民族最大的生存资本,是人类生存的根基,关系生存安全、淡水安全、国土安全、物种安全、气候安全、国家外交大局。必须从中华民族历史发展的高度来看待这个问题,为子孙后代留下美丽家园,让历史的春秋之笔为当代中国人留下正能量的记录。”^②在2016年1月26日中央财经领导小组第十二次会议上,习近平总书记强调,森林关系国家生态安全,要加强森林生态安全建设,着力推进国土绿化,着力提高森林质量,着力开展森林城市建设,着力建设国家公园。2016年4月5日,习近平总书记在参加首都义务植树活动时指出,发展林业是全面建成小康社会的重要内容,是生态文明建设的重要举措;要多种树、种好树、管好树,让大地山川绿起来,让人民群众生活环境美起来。^③在党的十九大上,习近平新时代中国特色社会主义思想被确立为全党的指导思想。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,中央形成了一系列完善的森林法治建设的顶层设计方案。

在森林生态保护的法治建设方面,2017年2月7日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,提出将森林等生态空间界定为具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间。在生态空间内,具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等特殊重要生态功能的区域,被界定为保障和维护国家生态安全的底线和生命线,即生态保护红线,按照禁止开发区域的要求进行管理。被划定为生态保护红线的生态空间,将以改善生态环境质量为核心,以保障和维护生态功能为主线。^④在这一政策背景下,国土规划将逐步把我国大部分森林资源纳入生态空间,进而将国有天然林区、自然保护

① 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2013年11月16日,第1版。

② 陈二厚、董峻、王宇、刘羊旸:《为了中华民族永续发展——习近平总书记关心生态文明建设纪实》,载《经济日报》2015年3月10日,第1版;曹前发:《习近平生态观》,载《毛泽东思想研究》2017年第6期。

③ 参见张建龙:《为实现中华民族永续发展筑牢生态基础——深入学习领会习近平总书记关于森林生态安全的重要论述》,载《求是》2016年第11期。

④ 参见新华社:《中办国办印发〈关于划定并严守生态保护红线的若干意见〉》,载《人民日报》2017年2月8日,第1版。

区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、饮用水源保护区、种质资源保护区、野生动物栖息地、野生动物园、野生植物园、历史文化名城(镇、村)、革命纪念地等特殊保护区域内的森林资源纳入生态保护红线加以严格保护,使其主要发挥生态服务功能。

在国有林法治建设方面,2015年3月17日中共中央、国务院公布的《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》提出森林是陆地生态的主体,是国家、民族生存的资本和根基,关系生态安全、淡水安全、国土安全、物种安全、气候安全和国家生态外交大局,将国有林场主要功能明确定位于保护培育森林资源、维护国家生态安全,将健全森林与生态保护制度作为深化生态文明体制改革的首要任务。^①

集体林业是我国林业的主体。2008年启动的全国性集体林权制度改革,是一场以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要内容的综合性的集体林业经营体制改革。2008年,中共中央、国务院发布《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,提出了明晰产权、勘界发证、放活经营权、落实处置权、保障收益权、落实责任等集体林权制度改革的主要任务。从法律的视角看,通过这场改革要实现的法律目标主要是两个:一是依照《农村土地承包法》《物权法》的现行规定,全面落实农村集体土地承包经营制度,将农村家庭承包经营制度从耕地向林地拓展和延伸,确立本集体经济组织的农户作为林地承包经营权和林木所有权的主体地位,逐步解决历史遗留问题,维护农民和其他林业经营者的合法权益;二是依照《农村土地承包法》《物权法》《森林法》《合同法》《担保法》《村民委员会组织法》等法律的规定,完善配套制度建设,进一步深化林业体制机制改革,保障农民的改革决策权以及依法占有、使用、收益、处分林地林木的权利。在集体林权制度改革中,明晰集体林地使用权和林木所有权是基础,放活林地经营权是关键,落实林地林木处置权是手段,保障林地收益权是出发点和落脚点,其中,明晰集体林地使用权和林木所有权是基础性改革,放活经营权、落实处置权和保障收益权是配套性改革。从整体上看,集体林权制度改革的主要内容,就是在不改变林地用途、依法保护集体所有权和农民的林地承包经营权、确立农民经营主体地位的前提

^① 参见新华社:《中共中央 国务院印发〈国有林场改革方案〉和〈国有林区改革指导意见〉》,载《人民日报》2015年3月18日,第1版。