

文章编号: 1000-5692(2005)01-0114-05

中国森林立法史与《森林法》之修改

李 可

(浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300)

摘要: 我国森林立法史显示, 生态化和公益化是森林法的大势所趋。在新的森林法的修改中, 健全森林生态系统是其主要方向, 实现林业的市场调节与政府调控、林业的市场化与公益化等方面的结合是其主要方面。在探索林业新模式时, 创新林业经营方式要以可持续发展和依法治林等原则作为指导。参7

关键词: 森林法; 修改; 林业; 生态建设; 市场化; 公益化

中图分类号: S7-05; DF463 **文献标识码:** A

1 中国森林立法的3个阶段

1.1 森林立法的“节用裕民”阶段——古代森林立法

据史料记载, 世界上最早关于森林开发与保护的机构始设于我国西周。在周朝, 全国各地设立山虞和林衡掌管山林^[1], 并规定林木成材时才能上山伐薪: “孟春三月, ……禁止伐木, 毋覆巢, 毋杀孩虫胎夭飞鸟, 毋麝毋卵。”^[2]

我国较早关于森林保护的法律出现在秦: “春二月, 毋敢伐材木山林及雍堤水。不夏月, 毋敢夜草为灰, 取生荔、麝卵殽, 毋……毒鱼鳖, 置阱罔, 到七月而纵之。”^[3]嗣后, 历代统治者都重视对森林的保护。例如早在北宋, 宋太祖在平定五代十国的大分裂, 定都汴京的时候, 发现黄河中上游地区的生态环境已遭破坏。为恢复生产, 维护统治, 他就对植树造林者进行奖励, 并根据种树多少将居民分成了若干等级, 依据等级不同, 分别进行奖励。元、明和清前期的统治者也十分重视治林育林。如明太祖朱元璋曾下令百姓广植桑、枣、柿、麻等经济林, 并规定每户第1年种200株, 第2年种400株, 第3年种600株, 用以发展经济。

可见, 在我国古代, 统治者为了维护统治阶级的阶级利益, 就已注重对森林资源进行法律保护。在农本社会里, 统治者一方面要压迫人民维护自己的统治, 另一方面又要标榜自己的才德和功绩, 用以缓和阶级矛盾。所谓“足国之道, 节用裕民”在客观上也促进了民生, 对森林培育养护起到了一定的作用, 为以后的森林立法提供了一定程度的参照。

1.2 森林立法的“资源保护”阶段——近代森林立法

从清末至20世纪中叶战乱频仍, 森林立法得不到大规模展开。1912年, 始有北洋政府的《林政纲要》(共11条)出台, 1914年11月形成正式的《中华民国森林法》(共6章32条)。

中国共产党早在革命根据地时期就先后出台《井冈山土地法》(1928年12月)、《苏维埃土地法》

(1931 年 11 月) 和《保护山林条例》(1934 年), 对林地和林木的所有权作了较具体的规定。在解放战争时期, 中央人民政府出台了《森林保护条例》《中国土地法大纲》(1947 年 9 月 13 日), 对林地的管理和使用作了较详细的规定^[4]。

上述的法律和条例仍将森林作为一种经济资源进行保护, 即主要是看重森林的经济价值, 所以立法也主要是限制对森林采伐, 并未突出森林的生态和公益价值, 因此与现代的森林立法相比, 显得稚嫩和单薄。

1.3 森林立法的“生态建设”阶段——现代森林立法

新中国成立伊始, 中国共产党即确立了森林保护的基本方针, 但对森林资源保护的真正重视始于改革开放。1979 年 2 月 23 日, 全国人大常委会通过《中华人民共和国森林法(试行)》。这是一部以森林资源开发和保护为主的法律, 它对于森林的保护功不可没。但它毕竟是当时计划经济的产物, 在立法宗旨和技术上有许多尚待改进的地方。

在此背景下, 1984 年 9 月 20 日, 全国人大常委会通过正式的《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)。该法突出了对森林的保护和林业资源的可持续利用, 加大了制止滥伐盗伐森林资源的惩治力度。同时, 它还对林地使用权、林木所有权等敏感问题作了突破性规定, 强调对林地使用者和林木所有者权益的保护。

1984 年的《森林法》对于森林资源和生态环境的保护起到了重要作用, 但它所具有的计划经济色彩、单纯以资源利用与保护为目标等问题在市场经济条件下暴露了出来。更为重要的是, 该法与全球森林立法的发展方向不尽一致。自 20 世纪 90 年代中期以来, 森林立法在各国已蓬勃展开, 它们几乎都以生态保护、建设为价值取向。例如 1997 年匈牙利实施的新的国家森林法在第 2 章中把防护与社会公益列为森林的首要功能。

由于上述原因, 我国 1984 年《森林法》在 20 世纪 90 年代以来经历了 2 次修改。

1.3.1 首次修改时凸显的生态色彩 1998 年 4 月 29 日, 九届全国人大常委会第二次会议对 1984 年的《森林法》作了修改: ①引入“生态效益原则”, 强化森林资源的生态效益功能建设。例如第 8 条第二款规定: “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。”②平衡森林资源的合理利用与生态建设的关系。例如第 15 条规定一些林木、林地的使用权可以合法转让、作价入股; 但同时规定, 严禁将林地改作非林地。第 18 条更限制各单位和个人征用、占用林地, 并对上述行为规定了比较严格的审批程序。③加大对破坏森林生态系统行为的打击力度。主要是对非法采伐、毁坏珍贵树木行为的惩罚(第 40 条)。

1.3.2 《中华人民共和国森林法实施条例》所渗透的生态意蕴 国务院于 2000 年 1 月发布《中华人民共和国森林法实施条例》(以下简称《条例》), 不仅对《森林法》的规定进行了细化, 而且还对该法作了修补: ①将野生动植物划入森林资源中, 使森林资源具有更强的生态色彩。例如《条例》第 2 条规定: “森林资源, 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。”②将林地的郁闭度由 0.3 以上改为 0.2 以上(《条例》第 24 条), 同时将“竹林地”和“未成林造林地”也划入“林地”之内, 扩大了《森林法》的保护范围。③强化防护林在各林种中的地位。例如《条例》第 8 条第二款要求省级行政区域内的重点防护林和特种用途林的面积不少于本行政区域森林总面积的 30%; 第 46 条对擅自将防护林和特种用途林改为其他林种的, 要予以经济上的制裁。④将森林的经营管理与生态保护结合起来, 并以后者为林业经济的根本导向。例如《条例》在第 11 条增加了林业部门对森林资源调查的职权, 规定: “国务院林业主管部门应当定期监测全国森林资源和森林生态环境变化的情况。”各级林业主管部门对本辖区内的森林生态环境变化也承担监测任务。⑤针对愈发严重的乱砍滥伐行为, 《条例》第 30~34, 39, 40 条细化了申请林木采伐许可证的条件、程序和权限, 并从反面规定了不得核发林木采伐许可证的情形。⑥加强造林中的单位责任。例如《条例》第 42 条对几种未完成造林任务的情形, 规定对单位进行罚款, 对负责人和直接责任人员予以行政处分。

从资源保护条款在总条款中所占的比例上看，《条例》共计48条，涉及森林资源保护的占36条，占总条文数的75%，充分体现了《森林法》修改历程中的以生态保护和建设为取向的生态化趋势。

2 历次《森林法》修改的方向与基调

我国对《森林法》的历次修改和具体化活动表明：

第一，我们正逐渐将《森林法》作为一部生态保护法予以对待。以前在评价森林效益时，将其经济效益放在首位的短视行为正在被抛弃，那种砍树换钱，认为森林资源取之不尽、用之不竭的思想也在发生改变。以生态建设为主，保护森林资源，使之能永续利用的原则正成为该法的发展方向。因为森林首先是一个生态系统，其次才是一个木材和其他资源系统。对森林的界定和保护都应从生态的角度入手。“从某种意义上讲，森林法设定的一切法律制度，都首先着眼于提高森林覆盖率和加强生态建设的目的。”^[5]可以说，保护森林资源，健全森林生态系统，是《森林法》修改的主要方向。

第二，突出了公益为立法取向，这也是各国森林法的通例。例如德国巴伐利亚州的森林法规定：国有林特别应服务于普通的福利。国有林要成为经营的榜样。接受委托经营的官方机构要保持和创建发展良好稳定的和收效明显的森林^[6]。我国的森林资源虽然丰富，但人均占有率低，人均林地面积和蓄积量仅占世界人均水平的15%和20%，且森林资源的增长速度和内在质量已远远不能适应经济和社会的持续发展。如果不以公益为取向，将会导致生态环境的脆弱。

第三，以生态建设为其修改基调。从可持续发展出发，历次《森林法》修改奉行在生态建设、经济效益和社会效益三者中，以生态建设为主，同时又以后两者带动生态建设，实行生态建设“推拉并举”的两手策略。合理利用森林资源的前提是保护和培育森林，发挥森林的功能要以森林蓄水保土、调节气候和改善环境为重。

3 《森林法》修改的原则与任务

3.1 《森林法》修改的原则

3.1.1 可持续发展原则 可持续发展是森林法的奋斗目标。从森林法中反映出来的可持续发展不仅是资源利用上的可持续，而且也是生态效益与社会效益上的可持续。为此，人们首先应在观念上树立林业可持续发展的思想，协调经济发展与生态保护的矛盾；其次，各级政府要在政策和资金上支持森林生态建设；再次，要理顺林权制度和林业管理制度，创新林业经济模式和管理模式。可持续发展并不是不考虑广大人民对林业的基本需求。“谋求社会整体利益的公平，应该是森林法与可持续发展相适应的法律价值观。”^[7]

3.1.2 市场调节与行政干预相结合的原则 对此，一方面我们要积极发展商品林，参与国际市场竞争；另一方面也要立足本国实情，“以伐养造，伐护并举”，坚持“以养为主”的方针。在发展经济时，我们要看到森林担负的资源和生态维护任务，有计划地开展森林的“造、护、伐”。所以，在林业经营管理中，国家在鼓励林农和其他林业经营者“造血”的同时，要向他们大力“输血”；各级政府在确认国家、集体和个人的林权时，要严格林木采伐许可证制度；在鼓励民营资本从事林业经营时，对林业经营企业的设立要采取严格的特许制度。

3.1.3 依法解决林权纠纷的原则 在林业市场化过程中，肯定会涌现出大量的林权纠纷。这些纠纷的解决关系到单位、个体林权的保护和林业经济的有序发展，所以各级政府和司法机关在处理此类纠纷时应非常慎重，不能因为纠纷的激增而滥设纠纷解决机构，从而破坏原有司法机关的威信。因此，新《森林法》要严格遵照《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议条例》《中华人民共和国民事诉讼法》等完善林权纠纷解决机制。

3.1.4 加大经济扶持力度原则 由于我国的《森林法》诞生于计划经济时期（1984年），虽然1998年进行了修订，但未能从根本原则和制度上进行改进，存在着未能反映社会主义市场经济建立以来一些重大社会变革的现状，国家确立的一些保护和发展森林资源的原则和制度没有具体予以规定，其中就有经济扶持力度的原则。由于经济扶持的原则关系着森林资源的养护、培育和永续利用以及经营者

和管理者的利益，所以要适度进行政策上的倾斜。新《森林法》应规定，国家和地方人民政府应对集体和个人造林、育林给予经济扶持或者长期贷款，保护森林经营者和管理者的合法权益，依法减轻他们的负担，禁止违法收费、摊派和强制集资。任何单位和个人不得侵犯森林经营者和管理者依法享有的林木所有权和其他合法权益；提倡木材综合利用，节约使用和回收木材，鼓励开发、利用木材代用品；征收育林费，专门用于造林育林以及建立林业基金制度等。

3.1.5 林业政策和依法治林相结合的原则 在我国，森林资源存在着总量不足、质量不高、增长缓慢、破坏严重以及林业生产力发展相对滞后等特殊性。因此，要改变这些现状还需要把林业政策和依法治林结合起来，充分发挥林业在生态建设中的主导作用和在生态安全中的保障作用。由国务院林业主管部门主管全国林业工作。县级以上地方各级人民政府林业主管部门，主管本行政区域内的林业工作。可依照国家有关规定设立的森林公安机关，作为林业部门的职能机构和地方公安机关的派出机构，负责维护辖区社会治安秩序，保护辖区内的森林资源，设定森林治安处罚条款，并赋予森林公安相应的侦查权和行政处罚权。此外，应针对立法中的强制性规定，规定完善的法律责任。如规定对滥伐的林木予以没收，对盗挖树桩等破坏森林植被行为予以处罚等。

3.2 《森林法》修改的任务

在修改中，我们要对林业的性质、地位、经营方针等进行重新审视，并结合全球生态环境变化的形势来理顺《森林法》的修改思路。修改的任务应有 5 项。

3.2.1 实现林业有限度的市场化 一方面，我们要继续强调以造林、护林为主，减少森林的采伐量；另一方面，也要积极培育营林护林造林主体，确认和划分国有、集体和个人三者之间的林权，减轻林农负担，以经济杠杆调节林业经营行为，将用材林和经济林等推向市场。因此，我们建议将森林资源量化成一种生产要素。目前应着手进行下述工作：①对每个林业经济单位的森林资源进行一项普查，摸清它们的森林资产家底。核算后的森林资产作为单位的固定资产由其操作运行、保值增值。②不仅要重点对民营单位和个体的森林资产进行核查，而且也要对国有和集体的森林资产进行盘查。对于此类资产的保值，实行单位首长负责制。③生态效益补偿基金必须专用于防护林和特种林的养护管理，由此形成的国有森林资产要由受偿单位负责保值增值。④对于森林资产的评估和监管等要设立专门机构予以负责。在目前的行政体制下，可考虑让各级林业主管部门承此职责。所以，在林业市场化的过程中，也要积极实行政府调控。林业不同于其他产业，它既担负促进经济效益产出的功能，又肩负社会效益和生态效益产出的功能。对于后 2 种效益的产出，不能完全依赖市场。市场机制的自发性和盲目性常导致在林业的市场化操作中，林业的长远利益和潜在利益得不到照顾，这时就需要政府的宏观调控和行政干预。

3.2.2 突出天然林和珍贵树木的公益化 我国是少林的国家，修改《森林法》的目的是出于保护森林资源的需要，尤其是对天然林和珍贵树木的保护。《森林法》中确立了保护森林资源的基本法律制度，对抑制计划经济时期大规模哄抢和盗伐国有林的行为起到了重要的作用。但随着人们生活水平的提高，珍贵树木在装潢市场的需求越来越大。由于有利可图，利用法律制度变相侵占、盗伐珍贵林木资源的行为即规避法律的行为代之而起。例如，不经林业部门的审核，非法占用或征用林地；脱离林业部门的监督管理，既不交纳森林植被恢复费，又不恢复森林植被，从而造成天然林、珍贵林木资源大量减少。基于此，我们一方面要加大生态公益基金的投资力度，另一方面也要从有利于生态建设的原则出发，积极建立天然林和珍贵树木的自然保护区及相关法律法规，突出天然林和珍贵树木以维护社会公益为取向的公益化特征。综合以上 2 点，我们应对不同的林种区别对待。对于商品林，《森林法》应将其完全市场化；对于生态公益林，则应发挥其水土保持、空气调节、物种维持等生态价值，严禁砍伐。

3.2.3 创新林业经营新模式，吸引私营和境外资本参与林业经营 保护林木和林地的经营权，尤其是林木的所有权和转让权等；在实现林业经营市场化上，各级林业主管部门要解放思想，大胆创新；只要有利于林业经济的发展和生态化的举措，在任何时空下都可以实施。针对森林资源的极端重要性和难以恢复性，一些林业创新思想可以先在试验区试行，待取得成效后再推广全国。

3.2.4 实现经济效益与生态效益2种价值之间的换算和兼顾 在许多情况下,人们不得不在森林的经济效益和生态效益之间做出抉择。但是森林的生态效益相对其经济效益往往是潜在的难以计量的。所以,现实的做法是,在尽可能不损害森林生态效益的前提下,以多种形式,积极地实现森林经济效益的最大化。

3.2.5 协调《森林法》与相关法规的关系 在法律修改时,要协调《森林法》与国务院的3个条例之间的关系,它们是:1983年1月发布1992年5月修订的《中华人民共和国植物检疫条例》,1988年1月发布的《中华人民共和国森林防火条例》、1989年11月通过1989年12月施行的《中华人民共和国森林病虫害防治条例》。此外,还要注意《森林法》与《中华人民共和国野生动物保护法》和《中华人民共和国自然保护区条例》等的衔接。

参考文献:

- [1] 张朝云.用养结合:先秦时期人类需求与生态资源的平衡统一[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版, 2002, 29(6): 61—64.
- [2] 杨振红.月令与秦汉的政治再探讨——兼论月令源流[J].历史研究, 2004, (3): 17—38.
- [3] 蒲坚.中国法制史参考资料[M].北京:中央广播电视台大学出版社, 1989. 35.
- [4] 李仰溪.略论森林立法的产生和发展[J].河北师范大学学报:哲学社会科学版, 1994, 17(3): 9—12.
- [5] 张蕾.《森林法》及《森林法实施条例》的特点及执法的几个相关问题[J].林业经济, 2001, (6): 10—16.
- [6] 世界林业动态编辑部.德国巴伐利亚森林法[J].世界林业研究, 2003, (3): 31.
- [7] 张志平.论森林法的完善与可持续发展[J].南京林业大学学报:人文社会科学版, 2001, 1(4): 34—37.

The history of forest legislation in China and amendment of Forest Law

LI Ke

(Institute of Environmental Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The history of forest legislation shows that attaching more importance to ecology and commonweal is a general tendency of *Forest Law*. One orientation of amending *Forest Law* is to improve the forest ecological system and realize the combination of forestry market regulation and government management, market and commonweal. When exploring the new ways of developing forestry, innovation of forestry operation should take the sustainable development and legal management as the guidelines. [Ch, 7 ref.]

Key words: *Forest Law*; amendment; forestry; ecological establishment; marketalization; commonweal