

浅谈《森林法》的修改

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

一、现行《森林法》存在的问题

(一) 没有体现林业基本法的作用

《森林法》的林业基本法地位在法学界都认可，可实践上，《森林法》并没有发挥作为森林资源法律体系核心法律的基本法的作用。

森林，从生态学讲是指在一定区域内存在的，以树木或其他木本植物为主体的一个群落生态系统，包括林地、树木、其他林地植物和栖息的动物。从植物学讲，森林是指在一定区域内存在的，以树木或其他木本植物为主体的植物群落。我国《宪法》第9条的规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂外。”现行《森林法》在立法上采用的是《宪法》中的“森林”（即“森林资源”）的概念，但在具体规定上却只着重指木材生产，1998年的修订虽然增加了“国家设立森林生态效益补偿基金”的原则规定，对生物多样性保护、生态公益林建设，以及对林地、野生动植物等内容却并未作规定或只是简单的提及，采取另行立法的办法。

立法程序上，《森林法》由人大常委会立法，没有确立其在国家森林法律体系中作为“基本法”的地位，涉及森林的许多内容只能由国务院制订行政法规来规范。作为一个独立的学科及法律，《森林法》应有自己完整独立的法律体系，应在国家法律体系中占有一席之地。而在整个法律体系中，《森林法》应高于其他森林单行法，理应由人大立法。根据我国立法法的规定，由人大（而不是常委会）制定基本法律是《森林法》立法的必然要求，否则对于《森林法》这一“基本法”衍生和具体化的下位法，如“野生动物保护法”等，在客观上出现了与母法森林法“平起平坐”、“不分高低”的现象，或只能由国务院制订行政法规，影响其实施效果。

(二) 具有明显的行业倾向

我国现行的所有林业法律法规，其指导思想仍然是如何“经营”与“收获”，或者如何保障“经营”与“收获”，除了为数极少的《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国野生动物保护实施条例》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《中华人民共和国野生植物保护条例》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《森林公园管理办法》等六项中有关条款外，其他所有涉林法律法规的主题仍然是“木头”林业，倒置了生态与经济的关系。这突出表现在《中华人民共和国森林法》和《中华人民共和国森林法实施条例》对森林资源的定义上。

(三) 缺乏森林生态保护的制度

森林生态保护的必要性不言而喻。但受观念局限以及为经济发展服务的思想指导，建立在传统林业理论基础上的现行《森林法》本质上就是一部木材生产促进和保障法，其制度内容主要围绕如何实现森林的经济价值而设计，考量的是如何保障木材供应。这种倒置生态与经济关系的立法理念反映在制度规范中，就是对于森林生态保护制度的严重忽视。虽然《森林法》也有一些森林保护方面的规范，但也只是从维持木材和其他林产品的生产出发，防治森林火灾、病虫害和禁止毁林事件的发生，关注的重点是林产品的产量和经济利益，而非森林的生态效益。显然，《森林法》没有系统地确认森林生态保护的基本制度。

(四) 未能与国际法接轨

自可持续发展概念提出以来，国际上开始逐步实践森林可持续发展。1992年联合国环境与发展大会通过了《21世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》等，强调了森林在全球可持续发展中的重要性和战略地位。对于森林生态重要性的认识，使得国际社会对可持续森林经营及其标准和指标体系、产品贸易中的森林认证体系高度关注，形成了9个有关森林可持续经营标准与指标的区域性进程，世界上已有150多个国家正式加入这些进程。我国还是60多项国际环境资源条约及WTO的成员国。国际森林保护和林产品贸易方面的国际规则对我国森林可持续开发和保护具有指导意义。作为这些国际条约的成员国，其规则也是我国林业法律体系的重要组成部分，但是《森林法》并没有将这些国际性文件的内容内化在制度中，未能实现与国际接轨。

(五) 现行《森林法》有些法条设定上不够严密

1、现行的《森林法》第39条内容与宪法规定的“国家保护国有、集体和公民的合法财产所有权”原则不太协调。我国宪法对国家保护国有、集体的财产以及公民合法的财产进行了专门规范。《中华人民共和国宪法》第十二条规定：“国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”第十三条规定：“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产所有权。”虽然国家、集体和个人的林木均属于国家的森林资源范畴，但是，林木被盗伐后已不再发挥其原有的生态功能，更多体现的是林木财产所有权，而林木财产所有权作为财产权的一种表现形态，不得游离于国家的保护。

据此，林业主管部门是无权拒绝宪法对公私林木财产所有权保护的规范。如果依据现行《森林法》第三十九条的规定，林木被盜伐后，由林业主管部门“没收盜伐的林木”，林木所有权人只能被动接受“赔偿损失”，那将意味着林木所有权人对自己的合法财产失去处分权，就有违“国家保护国有、集体和公民的合法财产所有权”原则之嫌，法理上讲不通。

2、与其他一些基本法的规定也发生冲突。《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百九十八条规定：“对被害人的合法财产，应当及时返还。”《中华人民共和国物权法》第三十四条规定：“无权占有不动产或者动产的，权利人可以请求返还原物。”《中华人民共和国治安管理处罚法》第八十九条规定：“经核实属于他人合法财产的，应当登记后立即返还。”按照“合法财产返还”原则，属于国家和集体的森林或者其他林木以及个人合法的林木，被盜伐查获后应依法返还林木所有权人。现行的《森林法》没有这样的规定，而是在第三十九条直接将“没收盜伐的林木或者变卖所得”设定为林业主管部门的具体行政行为，从而导致《森林法》与其他基本法的规定发生冲突的现象。

二、《森林法》的修改建议

（一）确立《森林法》的林业基本法地位

修改《森林法》，首先要明确其法律地位，使之真正体现林业基本法的地位。这要从以下几方面入手：首先，调整范围从而达到明确自身定位。修改后的《森林法》应当扩大自身调整范围，将野生动物资源保护等内容吸收进来，完成林业法律法规的合理整合，成为全面规范森林资源保护、合理利用基本制度的法律，规则内容的细化由行政法规和地方立法完成，从而形成真正意义上以《森林法》为核心的林业法律体系。《森林法》是林业法律体系中效力层次最高的法律，行政法规和地方立法都不得与之相违背。其次，改变立法宗旨与目的。突显《森林法》林业基本法的地位，还必须完成《森林法》立法宗旨和目的转换。应将森林资源的可持续发展与利用作为宗旨和本位，从生态概念的高度强调森林资源的生态价值。

（二）体现可持续发展原则

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。森林资源包括森林、林木和林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物，它是林业可持续发展和生态建设的物质基础。要想实现森林资源的可持续发展，人们首先得在观念上树立林业的可持续发展思想，协调经济社会发展与森林生态发展之间的矛盾。就森林的管理、保存和可持续利用达成共识，森林资源和森林土地应以可持续的方式管理，以满足当代人和子孙后代在社会、经济、文化和精神方面的需要。《森林法》修订应突出可持续林业的观念，加强对可持续林业的全面调整，加强森林的管理应该包括对上述各种森林资源和环境要素的综合管理、一体化管理，正确规范人与自然之间的基本关系。

（三）完善具体制度内容

因《森林法》的森林分类已经不适应生态林业发展的现实，建议将森林划分为生态公益林和商品林两类，坚持生态公益林严格管理、商品林放开搞活的原则，进行分类经营。商品林按市场机制运作，在制度设计上着重明确森林资源权属，建立完整的森林资源使用权交易制度，同时完成相应的制度配套，如建立森林保险和林业担保制度等。生态公益林制度中，因生态公益林经营者对森林资源享有的权利受到限制，新《森林法》需细化森林资源生态效益补偿制度，落实对经营者经济利益的补偿，从法律上理顺林业资源和生态利益在全社会的分配关系。在权利义务的设定上，应改变行政主体的不合理定位，规定行政主体应承担的义务，明确其法律责任。修改后的《森林法》还需注意在规则的原则性与具备操作性、稳定性与可预见性之间求得平衡。

（四）重视林权保护与《物权法》衔接的问题

林业改革的一个核心，就是要对林业产权制度进行改革，在法律上彻底解决束缚林业发展的核心问题。要以产权制度改革为重点，使所有权、经营权、处置权和收益权在实践中得到统一，在法律上受到保护。在林业经济中引入私人资本和民营机制，这是时代发展的必然。要激发和调动千百万森林经营者的劳动积极性，只有强化林地所有权和建立私人森林所有权，才能从根本上解决人心不稳和保障经营者权益的目的。修订后的《森林法》应在明晰产权、确保林农基本林地稳定的前提下，保障各种社会主体依法以承包、租赁、转让、拍卖、协商等形式推动国家和集体所有的宜林荒山、荒地、荒沙使用权的流转，加快国土绿化进程。应该坚持依法、自愿、有偿的原则，完善森林、林木、林地使用权依法流转制度。放宽放活宜林荒山、荒地、荒滩、荒沙的使用权，森林、林木和林地使用权可以依法继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件。对不同经济成分的林业经营者的合法权益实行同等待遇和法律保障。按照商品林和公益林实行分类经营管理，对商品林应该按市场机制运作，对公益林应该加强行政管理和公众参与。对国有森林实行国家所有权、行政管理权、企业经营权的“三权分离”机制。大力发展非公有制林业，对公益林建设也可以实行公有民营或民有民营。

（五）确立“绿色GDP”

“绿色GDP”就是从传统意义上的GDP中扣除不属于真正财富积累的部分，也就是要扣除对生态资源造成损失的那部分成本，加强资源环境经济核算，把自然资源的核算纳入国民经济核算体系和经济效益指标体系。因此，在修订《森林法》时，应当列入关于“绿色GDP”的规定，加强对地方政府林业工作的绩效考核，各级地方政府对本地区林业工作全面负责，政府主要负责人是林业建设的第一责任人，分管负责同志是林业建设的主要责任人。对林业建设的主要指标，实行任期目标管理，严格考核、严格奖惩，并由同级人民代表大会监督执行。各级地方党委组织部门和纪检监察机关，要把责任制的落实情况作为干部政绩考核、选拔任用和奖惩的重要依据。

三、结语

总之，在修订《森林法》时应按照科学发展观的要求，体现以人为本、可持续发展的基本观点，认真落实森林分类经营管理度，充分运用政府职能，发挥社会力量，激励公众参与。只有这样，《森林法》才能真正成为森林可持续发展的基本法，在生态文明建设中发挥导向和调整作用，让我国疲惫的森林得以休养生息，同时又不影响当前经济社会的快速发展。

参考文献:

- [1] 张梓太. 自然资源法学. 北京: 科学出版社. 2004.
- [2] 余久华, 郑一宁. 关于《森林法》修订的探讨. 法治研究. 2008 (6) .
- [3] 卫薇. 浅析森林法修改的制度创新. 山西林业. 2007 (3) .
- [4] 周训芳. 林业的历史性转变与《森林法》的修改. 现代法学. 2004 (5) .
- [5] 蔡守秋. 《森林法》修改的几个问题. 现代法学. 2004 (5) .
- [6] 李代江. 《森林法》不完善性探析. 中图分类号: F235文献标识码: A文章编号: 1007-3973 (2008) 02-119-1
- [7] 宋晓丹. 《森林法》修改之我见. 中图分类号: D920.0 文献标识: A 文章编号: 1009-0592(2008)10-314-02

On the 'Forest Law' to amend

JIAO Yuhang

(Northeast Forestry University 150040)

Abstract: In this paper, the actual analysis of Chinas 'Forest Law'and regulations with regard to the issue that the 'Forest Law' and the actual number of specific provisions are inconsistent, it is necessary to amend the laws and regulations of Chinas forests to improve forest protection system, designed for specific provisions , the authors also put forward its own ideas, such as a clear 'Forest Law' status Forestry Law.

Key words: Forest Resources; Sustainable Development; forest ownership; Green GDP

[存档文本](#)