

# 森林资源的法律保护

李 雨<sup>1</sup>, 李卫忠<sup>2</sup>

(1. 西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨陵 712100; 2. 西北农林科技大学 林学院, 陕西 杨陵 712100)

**摘 要:**森林立法宗旨不明,对破坏森林资源的行为惩处力度较弱,各个责任主体对于保护责任划分不清,加之多个部分法间的规定不协调,造成我国森林资源法律保护的不足。基于此,有必要从明确森林资源保护之目的立法、加重破坏森林的惩处、明晰各个责任主体的责任、协调多个部门法关系等方面着手,提升法律保护森林资源的能力。

**关键词:**森林资源;法律保护;森林法;法律责任;刑罚

中图分类号:D922.63

文献标志码:A

文章编号:1001-7461(2010)05-0224-05

## Legal Protection of the Forest Resources

LI Yu<sup>1</sup>, LI Wei-zhong<sup>2</sup>

(1. College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China;

2. College of Forestry, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** The legislative purpose of the forest law is not clear. The punishment to the action of damaging the forest resources is weak. The responsibilities of each main part are not clearly divided. In addition, many rules in the forest law that are formulated by different departments are not coordinated. All of these result in the inadequate legal protection of forest resources in China. To solve the problems existed in the forest legislation, it is necessary to well define the legislation purpose, severely punish those who violates the law and regulations, clearly define the responsibilities of relevant parts, and accelerate the improvement of related regulations to enhance legal efficiency on protecting the forest resources.

**Key words:** the forest resources; legal protection; the forestry law; legal liability; punishment

森林资源的过度利用不但直接造成森林数量的下降,还波及到人类的生产生活质量。因此,对森林资源的保护提到了前所未有的高度。在保护森林资源的若干不同手段中,法律显然是最为有效和规范的方式。

## 1 我国森林资源法律保护的现状

### 1.1 森林资源状况

森林资源在生态、经济、社会等方面具有重要作用,但是我国仍然是一个林业资源缺乏的国家,森林资源总量严重不足<sup>[1]</sup>。由于保护不力,乱砍滥伐林木、侵占林地等行为使森林资源遭遇严重困境。

2008年第七次全国森林资源清查结果显示有林地转为非林地面积377.00万hm<sup>2</sup>,征占用林地有所增加,局部地区乱垦滥占林地问题严重<sup>[2]</sup>,森林资源的保护刻不容缓。

### 1.2 森林资源法律保护现状

中国是世界上较早利用法律手段保护森林资源的国家之一,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<sup>[3]</sup>。由此开启了我国漫长的森林资源法律保护的历史,并且延续至今。1979年2月原则通过了《中华人民共和国森林法(试行)》,1984年9月颁布了我国第一部正式的《森

林法》，该法共分七章，其中专章对于森林保护进行规定。1998 年《森林法》进行修改，除个别条款适当修正之外，仍然保持了从总则、森林的经营管理、森林保护、植树造林、森林采伐、以及法律责任和附则的体例结构和主要内容。

在《森林法》作为森林基本法颁布之后，国家和地方相关部门与机关又颁布了系列的法律、法规、司法解释等法律规范。1985 年颁布《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》，在 1986 年 4 月和 2000 年 1 月国务院令先后进行了 2 次《森林法实施条例》的立法工作。1987 年颁布了《森林采伐更新管理办法》，2000 年国家林业局出台了《林木和林地权属登记管理办法》，2002 年国务院颁布《退耕还林条例》，2007 年 8 月 30 日国家林业局局务会议审议通过《森林资源监督工作管理办法》和《林木种质资源管理办法》，1988 年颁布、2008 年修订《森林防火条例》。其中，尤其是国务院于 2000 年 1 月出台的《森林法实施条例》，不仅对《森林法》进行一定的补充，还在条例中特别强调了对于森林资源进行保护的多项条款内容。例如，以正反两面立法的形式严格限制林木采伐许可证的办理，具体明晰各个责任人的职责和惩罚措施。总之，目前涉及林业的法律、法规、条例、办法等规范文件众多，如果加上地方性法规、各种通知、意见、决定、复函、解释等更是蔚为大观。至此，我国已经形成了以《森林法》为林业基本法的系列森林资源保护法律体系，同时确立了以法律手段保护森林资源的思路。

### 1.3 建立法律机制保护森林资源的意义

利用法律手段对森林资源进行保护具有特殊优势。第一，利用行政手段和政策进行保护，造成令出多门，主体混乱，职权交叉，尤其是保护手段不具有稳定性，朝令夕改，不利于森林资源的长期发展。第二，保护森林资源涉及多种主体、手段、内容等方面，使用政策性规定进行原则性指导保护，或者依靠各地实际情况各自分别管理，只会造成保护主体拖延、等待等消极保护森林的情形。必须利用法律的规范效力将各个主体的职责、行为等内容详细而明确的规定，保证各个主体遵章办事，才能避免可能出现的职责推诿、保护不力的情况。第三，法律是权利与义务相一致的规范。各个保护主体在行使职权之时，必须谨防破坏保护行为的出现，否则必须承担相应的法律责任。约束护林主体自觉实现其保护职责。更为关键的是，一旦出现森林资源保护失误的事件，

不必由于行政性保护措施中的不确定性和人为性，使得各个主体在行使职责之时存在侥幸心理。法律责任在民事、行政和刑事法律规范中，早已形成较为系统的责任承担制度，能够快速、公平处理相应问题，更好的督促各个主体积极承担保护森林资源的职责。

## 2 现行森林法律保护机制存在的问题

### 2.1《森林法》定位不准，内容抽象，立法目的偏颇

从传统行政法观点看，林业主要是以生产木材为主的产业，与林业相对应的《森林法》也是以保障木材生产为主的行业法；从传统民法观点看，林业主要是市场经济中的一个产业，《森林法》主要是保障经济性私利的私法<sup>[4]</sup>。由于传统法律观念将《森林法》定位为层级较低、独立性不强的行业法、私法的性质，将森林法的法律价值限定在保障木材开采这一狭窄范围，不但使森林资源发展受到局限，进而使得森林法律的研究边缘化，降低森林资源的法律保护力度。

我国《森林法》中计划经济的痕迹较重，偏重于大而全式的立法模式。即使是森林保护方面的法律规范，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<sup>[5]</sup>。在容量仅有 49 条的《森林法》中，要涵盖森林资源的采伐、运输、经营、保护等各种法律制度，必然造成抽象规定较多，可操作性法律规范缺乏的现状。而依据立法精神或者法律原则保障森林资源，显然不足以维持森林保护的水平。

《森林法》立法目的偏重经济效益保护，第二条明确表达了这一目的就是为了从事森林、林木的培育种植、采伐利用和森林、林木、林地的经营管理活动。另外，从我国森林法中对于林木分类的划分标准来看，主要按照人类使用林木目的的不同，分为防护林、用材林、经济林、薪炭林、特种用途林等，完全没有考虑依照有利于维护森林资源发展的分类标准。可见，该法更重视森林资源的采伐利用和经营管理等经济效益的保障。森林资源的保护虽然有专章规定，也仅仅是泛泛而谈。

### 2.2 惩罚措施不力

《森林法》、2000 年《最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、2002 年国家林业局《关于违反森林资源管理规定造成森林资源破坏的责任追究制度的规定》、2005 年《最高人民法院关于审理破坏林地资源刑事案件

具体应用法律若干问题的解释》等涉及对森林违法行为进行惩处的法律规范众多,但是惩处效果不佳。

2.2.1 破坏森林资源的犯罪认定和量刑标准过低

我国刑法涉及森林犯罪的罪名主要是:非法采伐、毁坏珍贵树木罪、盗伐林木罪和滥伐林木罪,以及一些非法收购、运输、加工林木的犯罪行为。但是,这些罪名大多要求达到“情节严重”标准才构成犯罪,而何谓“情节严重”则规定不一。这样一来,不但使量刑受到影响,也违背了量刑原则。例如,盗伐、滥伐、收购林木犯罪等情节类似的犯罪,无非是将树木伐倒或据为己有,在具体量刑中只有以盗伐、滥伐、收购的数额作为量刑的标准。但是,收购林木犯罪的认定标准较低,依照司法解释的规定,“情节严重”起点为林木 20 m<sup>3</sup> 以上或者幼树 1 000 株以上。相反,盗伐林木数量较大,以 2~5 m<sup>3</sup> 或者幼树 100~200 株为起点。可见,收购林木犯罪与盗伐林木犯罪“情节严重”的认定标准存在较大差异。现实中盗伐林木的往往是依山为家的林农,受到木材收购者的利益诱惑而盗砍林木。收购者甚至为了鼓励林农砍伐林木,为林农提供犯罪工具,制定砍伐计划等;相反,林农则仅仅依据收购者的指示行事,两者实际上构成了砍伐林木罪的共同犯罪。但是,在犯罪认定上出入如此之大,势必加大收购者采取金钱和利益诱导的方式,继续鼓励其他人员犯罪的可能性。

2.2.2 惩罚措施单一,力度较轻 违法成本的高低

与违法行为的多少总是成反比。伴随利益驱动,过低的违法成本必然促使违法行为增多。因此,古今中外针对森林资源犯罪行为,均适用程度较为严重的罚则以起到惩罚和警示的作用。例如《明户律》规定,毁伐树木按罪轻重予以处罚:天寿山前后大书禁地界石,有违禁偷砍树木者照例问拟斩绞等罪;若只是潜行拾柴拔草,向发辽东地方充军<sup>[6]</sup>。可见当时的统治者对于利用法律手段保护森林资源的重视。目前,我国对于森林犯罪由于处罚力度不够,加上处罚标准不明以及严重的地方保护主义,造成了违法不究、处罚偏轻的现象。对违法行为的惩罚力度不够,在一定程度上放纵了违法者、犯罪者,从而加剧了生态环境的破坏<sup>[7]</sup>。在《森林法》第六章规定了破坏森林资源违法行为的惩罚措施。主要有赔偿损失、罚款、补种、没收违法所得、纠正、行政处分以致追究刑事责任。尽管惩罚措施名目较多,但是实践中主要采取的是以罚款为主的经济惩罚,而且罚款数额相较森林资源破坏的程度又较低,例如,在《森

林法实施条例》第四十三条规定:擅自改变林地用途的,并处非法改变用途林地 10~30 元·m<sup>-3</sup> 的罚款。违法成本比较违法所得高下立见,难以形成对破坏森林资源行为的警示和惩处,纵容了侥幸犯罪的行为。而对于没收所得、纠正行为或者行政处分在实践中又往往因为法律定性不明确,或者操作中没有详细规则,造成了以上惩罚措施徒有其表。

2.3 各方当事人责任不清

现行的《森林法》、《森林法实施条例》中对权利的主体规定为 4 种:国家、集体、单位和个人。然而在现实中,从事森林经营的既有国家、集体、也有自然人、企业、非企业组织,甚至还有外国投资者等<sup>[8]</sup>。森林资源的权利主体众多,初衷是为了更好的利用和保护森林资源,但是一定程度上反而可能影响到其保护效果。各个主体必须各司其职,承担相应职责。面对地方政府、林业主管部门、相关护林人员、林农以及其他相关单位等众多森林保护主体,森林法中对于他们的责任范围并没有明确规定。而是采取了一种发散式的立法方式,以森林经营管理的法律规范为主线进行立法,其中某处涉及哪方主体责任之时,再予以说明。造成各个主体的责任范围分散于森林法各处,不能形成统一明确内容。分散式立法既不便于各个主体对于森林资源的保护,还可能造成多种主体争相保护,或者无人负责的积极或者消极冲突情况。

2.4 森林法规与其他相关法律的规定不一

多部法律规范从不同方面进行细致入微的规定,期望做到全方位保护森林资源。但是,多种法律规范的存在,有可能出现相互之间的矛盾、空白、不衔接等情形。《环境保护法》第八条对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人,有人民政府给予奖励。第十九条开发利用自然资源,必须采取措施保护生态环境。均规定了对于环境资源保护的原则、奖罚措施等。但是,在《森林法》中并没有专门就森林资源的保护,尤其是生态保护进行具体规定,至于如何鼓励资源保护则是更多依靠行政指令方式进行。造成保护森林资源的相关立法技术粗糙,协调性不强,让破坏森林资源的犯罪分子有机可乘,不足以震慑森林犯罪。

3 森林资源法律保护体系的完善

3.1 构建性质清楚、操作性强、目的明确的森林法  
森林资源不但具有提供木材这一经济价值,还

为自然和人类提供更为重要的生态价值。森林的生态价值对各个主体均具有普遍性规范意义,这显然使得森林法律具有了公法性质,《森林法》逐渐被作为一部生态保护法予以对待,改变了以往在评价森林效益时,将其经济效益放在首位的短视行为<sup>[9]</sup>。森林法的研究需要脱离私法和行业法局限,在生态保护及更广泛公法领域完善森林法律体系。

明确森林立法的基本理念、立法精神和立法原则和制度,强调森林资源法律保护的重要内容。一方面在法律制定中提高立法技术,在法律制定中既尽可能达到易操作的目的;另一方面,在法律尚没有条件进行细化规范之时,必须及时加快制定相应的配套法规和条例。如此,不但有利于森林法内容的清晰明确,也有利于专项立法的详尽,便于操作。

不同时期的立法目的,需要根据当时、当地情况而进行不断的微调。针对我国森林资源面临的严峻挑战,和森林资源本身在林业发展体系中的重要意义,显然,现阶段以及较长时间内,我国的森林立法目的只能是森林资源保护的立法完善。首当其冲的则是对于森林生态价值的重视,此标准不但契合我国目前森林发展的现状,并且符合国际森林立法的趋势。

### 3.2 加强森林违法行为惩罚力度

3.2.1 清楚、统一规定森林犯罪的认定标准 针对森林资源犯罪,诸如盗伐罪、滥伐罪、收购林木罪时,在不违反刑法定罪量刑基本原则前提下,尽量清楚、统一规定相似犯罪的认定标准。某些森林犯罪以“情节严重”或者“较为严重”等依照受损林木的数量作为犯罪认定标准并不科学。此时不但要依照犯罪的构成要件的规定,对于森林这种具有重大生态价值的特殊侵害对象,还要参照该罪行对森林资源造成的实际损害,综合考虑其犯罪结果来客观公正的定罪量刑。尽管盗伐、滥伐、收购等犯罪虽然在犯罪构成中具有不同的情节,不过在对于森林生态系统造成的实际损害却是相同的。因此,必须综合考虑各个要素合理认定具体犯罪,统一量刑标准。

3.2.2 合理规定惩罚措施,加大惩罚力度 森林违法行为多为砍伐林木以牟取经济利益。该行为不但造成森林林木经济损失,更破坏了森林的生态价值。因此,惩罚措施的力度显然不能够仅仅依据实际造成的林木损失数量来计算,而是应该由破坏者以其破坏的森林资源的直接损失和间接损失 2 项之和,确定其应该承担的刑事责任和损坏赔偿的数额。建

议对其处以数十倍之经济惩罚。另外,对造成森林资源重大损害的行为,一方面降低该类犯罪的认定标准,另一方面提高现有刑罚的量刑额度,加大刑事惩处范围和力度。例如,刑法第三百四十五条第一款对于盗伐林木罪的法定最高刑由目前的 7 a 以上有期徒刑调整到无期徒刑,而对于该刑的量刑起点方面适当下调,由原来的被盗伐的林木“数量较大”(目前司法解释规定为以 2~5 m<sup>3</sup> 或者幼树 100~200 株为起点)构成犯罪调整到 1 m<sup>3</sup> 或者幼树 10 株,并且要辅之以专家的生态评测意见书作为量刑的参考要件。在破坏数量较小、但是生态破坏严重的情况下,也可以认定为“情节严重或者特别严重”,体现破坏森林犯罪的社会危害程度,以此遏制破坏森林资源的违法犯罪行为发生。而且,在目前规定的罚金、拘役和有期徒等等惩罚措施之外,特别规定“植树抵刑”的措施。在对被告人处以相应刑罚之外,附加或者单独适用责令被告人补种树木的附加刑。并且以林木的成活率以及生态效应作为衡量标准,提高森林犯罪违法成本以此保证森林资源的有效保护。

### 3.3 落实法律责任的承担

法律责任的性质划分清楚。在当事人破坏森林资源行为出现后,该司法责任不仅仅是森林法单独对其行为进行规范。实际上,在刑事、民事和行政法律领域,该行为均负有相应的法律责任。一方面继续强调警告、纠正、罚款等行政措施在维护森林资源中的基本保护作用。另一方面,民事责任中加大经济利益成本支付。在市场经济中,市场主体的趋利性使得此种方式更为有效惩治责任人。此外,刑法有关森林犯罪条款中,加强刑罚惩处力度,绝不姑息纵容森林犯罪行为。

明确各个主体的职责,执行权力与监督权力严格分开,防止职能重叠交叉产生的积极争议和消极争议。林业主管部门为森林保护的最主要主体,主要负责林业管理和一般维护,责任要落实到各级部门,防止互相推诿情况的出现。同时,实行“第一人受理制度”,一旦出现部门间责任划分不清,或者消极保护的行为出现,则第一个受理情况或者申请的单位,要负责向争议中的共同主管上级进行情况的上报和职责的快速落实,不能消极对待。林场、护林单位以及涉林主体等,加强森林的一般保护巡查,承担破坏森林资源的行政和民事的惩罚措施,严格考核,奖惩明确。至于严重破坏森林资源的犯罪,森林

公安在进行平时的森林治安维护中,侧重加强此方面内容的协调与保护。同时,配合我国现有的行政复议法、物权法、国家赔偿法等各个法律的规定,贯彻当事各方对于法律责任的执行。

### 3.4 协调不同部门法律之间的相关内容

森林法不可能包罗万象,森林法要与其他相关法规形成体系才能更好地发挥作用<sup>[10]</sup>。除了森林法及其相关规范对森林资源保护制定了专门规范,诸如刑法等多部法律也有涉及森林资源保护的内容,不同法律立法视角有差别,保护内容难免有所冲突。建议林业部门内部设立森林法务部门,专职负责涉及森林立法事项的研究,一旦发现立法间发生冲突,快速向上级及当地立法机关进行报告,使得冲突的法律法规得到协调解决。其次,详尽细致的进行立法工作。在不同法律规范中可能涉及到森林资源保护内容时,尽可能与现有相关法律保持一致。

除了要考虑到国内法有关森林资源保护的法律法规的相互协调,森林法律国际间的合作与协调也是森林法律立法执法的趋势。例如,面对森林乱砍滥伐犯罪的增多,尽管许多国家已经采取了法律和经济的的手段来抑制森林砍伐,但是木材市场交易的全球化却破坏了这些措施的效果<sup>[11]</sup>。国际社会必须对此问题展开共同的法律保护行为,制定国际森林资源保护法律协定,在国际环境法等相关法律中明确森林资源保护中各国的权利和义务。国际间森林法律保护的合作不可避免,各国必须使本国的森林法律规范与国际间的森林法律规范协调一致,才能够有力保护本国利益。我国《森林法》的修改,应该与国际森林保护及贸易发展保持同步进行,以防止其他发达国家的绿色冲击<sup>[12]</sup>。目前,森林保护国际条约、协定和议定书等成为国际间森林保护的准则,对各国森林立法产生重大影响。我国只有积极做好森林保护研究与立法,保持与国际间的森林法律协作和互动,才能够有效的趋利避害保护本国森林资源。

#### 参考文献:

[1] 中共中央国务院关于加快林业发展的决定[EB/OL]. (2003-09-11)<http://www.forestry.gov.cn>

[2] 第七次全国森林资源清查结果[EB/OL]. (2010-01-28)<http://www.forestry.gov.cn>

[3] 李可. 中国森林立法史与《森林法》之修改[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(1): 114-118.

LI K. The history of forest legislation in China and amendment of Forest Law[J]. Journal of Zhejiang Forestry College, 2005, 22(1): 114-118. (in Chinese)

[4] 蔡守秋.《森林法》修改的几个问题[J]. 现代法学, 2004, 26(5): 47-57.

CAI S Q. Several problems of the amendment of the forest act of the PRC[J]. Modern Law Science, 2004, 26(5): 47-57. (in Chinese)

[5] 周训芳. 林业的历史性转变与《森林法》的修改[J]. 现代法学, 2004, 26(5): 70-73.

ZHOU X F. Historical change of forestry and the amendment of the forest act[J]. Modern Law Science, 2004, 26(5): 70-73. (in Chinese)

[6] 赵美珍, 邓慧明. 我国古代森林资源保护立法之考量[J]. 汕头大学学报: 人文社会科学版, 2006, 22(2): 48-51.

ZHAO M Z, DENG H M. Study on the legislation of ancient chinese Forest Resources Protection[J]. Journal of Shantou University: Humanities & Social Sciences Edition, 2006, 22(2): 48-51. (in Chinese)

[7] 唐双娥. 完善我国森林立法势在必行[J]. 中国环境管理干部学院学报, 1999, 12(4): 35-36.

TAN S E. Relevance to improve the national forest law[J]. Journal of Environmental Management College of China, 1999, 12(4): 35-36. (in Chinese)

[8] 黄李焰, 陈少平, 陈泉生. 论我国森林资源产权制度改革[J]. 西北林学院学报, 2005, 20(2): 186-192.

HUANG L Y, CHEN S P, CHEN Q S. Discussion on the re-formation of property right system of our countrys forest resources[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2005, 20(2): 186-192. (in Chinese)

[9] 尚瑞, 李希顺. 完善森林立法推进依法治林[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2006, (5): 80-82.

[10] 张小强. 中美森林法比较及其对我国森林法修改的启示[J]. 世界林业研究, 2005, 18(4): 64-69.

ZHANG X Q. Comparative study on forestry legislation law between united states of America and China and its benefit to the amendment of Chinese forest Law[J]. World Forestry Research, 2005, 18(4): 64-69. (in Chinese)

[11] 孙法柏. 论森林保护的的国际法律合作[J]. 法治论丛, 2005, 20(1): 42-46.

[12] 于游. 论我国森林资源的法律保护[J]. 中国林业经济, 2007, 9(5): 12-14.

YU Y. On legal protection of forest resources in China[J]. China Forestry Economy, 2007, 9(5): 12-14. (in Chinese)