

# 中国的森林立法及其文化背景

常纪文

---

[摘要] 森林是人类赖以生存和发展的重要生产、生活和生态资源。中国自古以来就有保护森林的法律规定。但是森林保护法律文化的内涵是不断发展的。这种发展体现在指导思想、工作定位、价值目的、治理模式、治理方式、治理范围、参与主体、法律制度、法律机制和治理效果等方面。本文分新中国建立以前、新中国计划经济时代、市场经济体制初建到1997年、林业全面发展时代和生态文明建设时代五个阶段,对中国森林立法的发展进行了介绍和分析,并对其发展的文化背景进行了梳理和归纳。

[关键词] 林业 立法 文化背景 可持续发展 生态文明

[作者] 常纪文(1971—),男,湖北监利人,现为中国社会科学院法学研究所研究员,研究方向为环境资源法。

---

森林既可为我们提供生产资源、生活资源和活动场所,也可净化大气、涵养水源、调节气候,其重要性不言而喻。人类在开发、利用和保护森林的过程中,不可避免地会发生各种社会关系。这种社会关系的性质,决定于森林所在地的民族文化和民族经济模式。它一旦为法律所调整,就形成了森林法律关系。森林法律关系的产生和发展,与民族的森林文化的演化密不可分。

## 一、新中国建立以前的森林立法及其文化背景

### (一) 古代的森林立法及其文化背景

中华民族几千年来形成和发展了自己独特的文化哲学,如儒家提倡“天人合一”的思想,要求将天之法则转化为人之准则;道家提出了“道法自然”的思想,要求人道顺应天道,按照自然法则办事;佛家提出了众生平等的“佛性”思想。这些思想,虽然有不同的主张,但都有一个惊人的共同点,那就是均把人与自然的和谐作为其核心思想。以这个思想为基础的其他社会文化,如养生之道、风水学等,都无不展现着人与自然的融合关系。体现在立法上,历代统治者都注重通过立法来或多或少地确认和发展这种社会文化。据《逸周书·大聚解》记载:“禹之禁,春三月,山林不登斧,以成草木之长。”管仲在《管子·五行》中阐发“人与天调,然后天地之美生”的命题,提出“顺山林,禁民斩木”(《管子·五行》)的观点;在《管子·轻重己》中提出“毋行大火,毋断大木,毋斩大山,毋戮大衍”的观点。《荀子·王制》说:“圣王之制也:草

木荣华滋硕之时，则斧斤不入山林，不夭其生，不绝其长也。”公元前11世纪西周的《伐崇令》规定：“毋坏屋，毋填井，毋伐树木，毋动六畜。有不如令者，死无赦。”秦朝的《田律》规定：春天二月，禁止到山林中砍伐树木，禁止堵塞河道；不到夏季，禁止烧草作肥料，禁止采集刚发芽的植物，禁止捕捉幼兽、幼鸟和捡拾鸟蛋，禁止毒杀鱼鳖，不准设置捕捉鸟兽的陷阱和网罟。元朝有许多限制在森林中打猎的诏令，至元九年（公元1272年）冬十月元世祖发布诏令，“敕自七月至十一月终听捕猎，余月禁之。”至元二十八年（公元1291年）诏令，“严益都、般阳、泰安、宁海、东平、济宁畋猎之禁，犯者没其家货之半。”〔1〕这些反映朴素但非常科学的生态文化思想的法律规范，对中国封建社会各阶段的立法都产生了巨大的影响。但是，封建社会的环境变迁，根据历史记载，变动很大。如自西汉武帝以后，黄河下游平原的原始森林、草地已采伐殆尽，连河湖滩地也都辟为耕地。加上黄河中游黄土高原的长期过度开发，水土流失加剧，10世纪以后，河患日益严重的趋势已不可逆转，整个生态环境不断恶化，流域经济逐渐衰落，以致近代成为中国灾害频发、经济贫困的地区。〔2〕在中国封建社会的战乱时期，曾经有过三次黄河流域向长江流域大规模移民的浪潮，〔3〕移民浪潮的结局是南方森林的破坏和农田的扩张。明清时期，人民的生活水平有了较大的提高，人口数量迅速增长，使得北部的秦岭、大巴山，南方的浙西、闽西、赣南、湘西等山区大批原始森林被毁。〔4〕

从环境科学和环境文化的角度观察，第一次产业革命以前，生态问题虽然在局部地区或者部分流域比较严重，但全球的生态问题还没有形成，人们的科学文化素质也没有达到能全面认识生态规律和生态破坏的外部不经济性的程度，因此，那时的森林资源保护措施并不是以保护生态功能为第一目的的，统治者注重的是森林资源的持续的开发与利用，只是反对浪费性的开发与利用罢了。因此，那时的森林资源保护立法及其他相关法律法规的性质是功利主义的，如果说这些立法客观上起到了保护生态功能的作用，那么也只能算是功利主义立法行为的附带效果。〔5〕

从法学的角度观察，新中国建立以前的森林管理文化具有以下几个方面的特点：一是顺应天意，以自然规律作为森林保护和利用的准则。二是森林资源的生态属性仅得到朴素的认知，内涵朴素，教育、宣传的手段落后。由于人们的科学文化素质还没有达到能全面认识生态规律和生态破坏的外部不经济性的程度，因此现代的生态学知识不可能系统性地形成。但人们能够通过观察，把对树木及森林中野生动物的四季变化等的观测结果上升为朴素的自然规律。三是重视通过严峻的刑法来保护森林，这是和早期“重刑轻民”、“刑民不分”的立法影响分不开的。四是控制加命令的森林保护模式突出了被动性守法的色彩，缺乏主动性的鼓励守法与护法规定。五是现实的立法关注现实的经济和社会问题，即如何持续性地开发和利用森林资源，至于生态环境的保护，它并不是统治者所首先考虑的，因此，诸家学说的环境文化思想并未完全得到立法的采纳。六是森林保护一般让位于与国家安全有关的粮食安全。由于疆域广阔，生态移民相对生态治理而言代价更小，因此，在一些时期出现大量移民有组织、有规模的开垦林地的行动，就不奇怪了。

〔1〕 《元史·世祖本纪》。

〔2〕 参见邹逸麟：《我国环境变化的历史过程及其特点初探》，《现代质量》2002年12期。

〔3〕 即西晋末年的永嘉之乱、唐代中期的安史之乱和唐末、宋金之际的靖康之乱。

〔4〕 参见邹逸麟：《我国环境变化的历史过程及其特点初探》，《现代质量》2002年12期。

〔5〕 常纪文著：《环境法律责任原理研究》，湖南人民出版社2001年版，第64—65页。

## (二) 近代的森林立法及其文化背景

人类对生态规律尤其是生态功能的全面认识有一个漫长的历史过程,它不仅要求大范围的公害等环境问题的出现,还要求自然科学发展到能使人类对生态问题的机理有一定认识的程度。人类对生态规律特别是环境容量等生态功能的科学认识则是在第二次产业革命以后,随着大规模的机器生产和世界市场的形成,人类开发、利用环境的规模越来越大,各资本主义国家相继出现了严重的森林破坏及环境污染问题。虽然当时还没有全球性的环境问题,也没有形成整体的环境观和环境科学观,但那时的自然科学水平已经达到使人类对公害的机理和森林资源的生态功能(如纳污功能等)有一定认识的程度。1869年,德国生物学家E.海克尔(Ernst Haeckel)首次在全世界提出生态学的概念。<sup>[6]</sup>这种生态学认识虽然零散,不系统,但也较为丰富,本质上是科学的。并且人类的经济与技术发展水平已能使各国对森林破坏问题有所作为。如许多国家的国家机构在开始行使环境生态功能的立法权和监管权;企业及个体业主在被允许合理开发、利用森林资源的同时被政府科以保护、治理、恢复甚至改善森林生态功能的义务。

中华民国成立后,在森林的立法保护方面做过很多工作。如1914年通过了《森林法》及其实施细则,通过了《造林奖励条例》。1915年由政府颁令规定清明节为植树节。1928年,民国政府颁布了植树令:“嗣后旧历清明植树节应改为总理逝世纪念植树式”。<sup>[7]</sup>民国政府之所以颁布这道令,是因为孙先生幼年就对“树艺牧畜”十分热爱的缘故。他在海外留学时,经常利用假期回故乡种植桑树。<sup>[8]</sup>1932年民国制定了新的《森林法》(共77条),该法经过1937年和1945年两次修订,全文被修订为57条。其实施细则于1935年发布,1948年修订。《森林法》考虑了森林的经济和其他公益价值,如第1条规定:“为保育森林资源,发挥森林公益及经济效用,制定本法。”森林有哪些公益效用?该法第10条规定:“森林有下列情形之一者,应由主管机关限制采伐:一、林地陡峻或土层浅薄,复旧造林困难者。二、伐木后土壤易被冲蚀或影响公益者。三、位于水库集水区、溪流水源地带、河岸冲蚀地带、海岸冲风地带或沙丘区域者。四、其他必要限制采伐地区。”此外,该法还规定了如何保护森林涵养水源的功能、如何防止森林的水土流失、如何限量开采林木、如何加强自然保育等内容,实际上肯定了森林的环境价值。该法还有一个特点,就是为了保护社会公共利益而限制个人森林权益的行使,如第11条规定:“主管机关得依森林所在地之状况,指定一定处所及期间,限制或禁止草皮、树根、草根之采取或采掘。”也就是说,集体环境权思想在这个时候开始萌芽。但是这个思想较为分散、孤立、不系统,尚未形成统一体系。

国民党在大陆执政时期,中国的工业总体比较落后,林业也不发达,所以,破坏比较小。一些地方的森林覆盖率很高,如四川省达到19%,广西的一些地方达到近30%,<sup>[9]</sup>但在辽阔的国土上却有许多光山秃岭、赤地荒滩。由于发展不平衡,在那个时期,全国森林覆盖率只有8.6%,因此自然灾害频繁,生态平衡严重失调。<sup>[10]</sup>个别地方虽然建立了国家森林公园,但面积小、时间短,加上社会动荡,多徒有虚名。<sup>[11]</sup>

[6] 转引自李怀政:《生态学变迁:从崇拜自然征服自然到协调自然》,《商业研究》2007年第7期。

[7] 此处总理系指孙中山先生。

[8] 参见<http://zhidao.baidu.com/question/49664265.html?fr=qrl>

[9] 参见广西梧州市长洲区府网<http://www.changzhouqu.gov.cn/czkk-zrzy.htm>。

[10] 参见2008年《中国林业与生态建设状况公报》。

[11] 参见梁文婷:《国家森林公园的法律问题探讨》,2004年中国环境资源法学研讨会论文集第3册。

从法学的角度观察，民国时期的森林管理文化具有以下几个方面的特点：一是法律制度的建设总体比较落后，与当时的经济和社会发展状况是基本相适应的。二是由于常年战乱，森林法的一些体现现代生态科学的先进制度，如限制砍伐、水土保持等方面的制度执行得不怎么好。三是确立森林的国家、公有和私人所有三种所有制，体现了封建社会和资本主义制度的产权制度。这种所有制鼓励个人经营森林受益，发挥了个人保护森林的积极性。四是森林保护的法律措施限于产权确认、产权转移、公益保护、森林防灾、行政监管等方面。

## 二、新中国计划经济时代的森林立法及其文化背景

第二次世界大战以后，世界经济迅猛发展。发展需要木材，需要土地，因此，很多国家的森林环境问题已变得十分严重，森林资源和相关的生态问题已成为制约经济发展、影响人类生命健康甚至社会稳定的重要因素。在遭受自然界一连串无情的打击和报复之后，人们开始反思自己的行为。在这个时代背景下“环境科学”这个词在1954年被美国人提出来了，从此环境科学这门新学科开始了它蓬勃的发展历程。和生态学相比，环境科学的发展使人类对森林的保护有了更加清楚的认识，认识到了森林资源的有限性、森林自净能力与负载能力的有限性和保护措施的综合性等。在此基础上，一些国家形成了立足于现代环境科学基础的生态文化以及立足于这些文化的立法，国际社会已经推出了《濒危动植物种国际贸易公约》、《湿地公约》、《生物多样性公约》和《防治荒漠化公约》等涉及森林资源保护的条约。无论是国际还是国内法律文件，生态化和公益化均是森林法的发展趋势。<sup>[12]</sup>新中国成立后，中国的森林立法虽然也体现了这一趋势，但由于中国特殊的文化发展状况，这种发展却体现了一定的曲折性。

### （一）1949年—1978年

新中国成立之前，中国共产党就开始了林业立法。早在1949年4月，晋西北行政公署就发布了《保护与发展林木林业暂行条例（草案）》，规定：“已开垦而又荒芜了的林地应该还林。森林附近已开林地，如易于造林，应停止耕种而造林。林中小块农田应停耕还林。”新中国成立初期，也进行过森林保护立法活动，如1952年12月，由周恩来总理签发的《关于发动群众继续开展防旱抗旱运动并大力推行水土保持工作的指示》中指出：“由于过去山林长期遭受破坏和无计划地在陡坡开荒，使很多山区失去涵蓄雨水的能力，……首先应在山区丘陵和高原地带有计划地封山、造林、种草和禁开陡坡，以涵蓄水流和巩固表土”。中国于1956年建立了第一个自然保护区——广东省鼎湖山自然保护区，同年10月林业部发布了《天然森林禁伐区划定草案》和《狩猎管理办法》。1957年5月，国务院通过的《中华人民共和国水土保持暂行纲要》中规定：“原有陡坡耕地在规定坡度以上的，若是人少地多地区，应该在平缓或缓坡地增加单位面积产量的基础上，逐年停耕，进行造林种草。”1963年，国务院颁布了中国第一部相对完整的森林资源保护法规——《森林保护条例》，明确提出了保护稀有珍贵林木和狩猎区的森林以及自然保护区的森林。20世纪60年代中期以后，中国进入政治运动期，森林保护法制建设基本处于停滞期。

新中国成立之初，百业待兴。中国对工业发展的重要性有清楚的认识，如1954年9月23日，在第一届全国人民代表大会第一次会议上，周恩来总理说：“如果我们不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防，我们就不能摆脱落后和贫困，我们的革命就不能达到目的。”面对国外的封锁，中国只能依靠自身的力量开展建设。由于技术落后，经济

[12] 参见李可：《中国森林立法史与森林法之修改》，《浙江林学院学报》2005年第1期。

发展落后,唯一的出路是利用自然资源来打开经济发展的突破口。在林业方面,国家赋予其主要的使命是多生产木材以支援国家建设。由于林木的需求压力大,国家也提出森林的保护问题。如1955年,毛泽东主席向全国人民发出了“绿化祖国”、“实行大地园林化”的号召;1958年,他又进一步指出:“要看到林业、造林,这是我们将来的根本问题之一。”中国政府也确定了“普遍护林、重点造林”的方针。〔13〕

尽管如此,一些加强工业和农业发展的活动还是对森林资源产生了巨大的破坏。在工业方面,1957年11月,毛泽东主席在莫斯科各国共产党和工人党代表会议上提出了15年左右,在钢铁和其他重要工业产品的产量方面赶上和超过英国的口号。1958年8月17日,中共中央在北戴河召开政治局扩大会议,通过《全党全民为生产1070万吨钢而奋斗》的决议,从此掀起轰轰烈烈的全民大炼钢铁运动。除了专业的钢铁厂之外,大炼钢铁的燃料大多来自砍树得来的木材。〔14〕一些树林在这次运动之中被伐光,一些变成荒山、荒坡,一些变成农田。在农业方面,20世纪50年代,中国提出了“以粮为纲”的口号,全国范围内毁林开荒造田的现象很严重,以山东蓬莱县为例,仅1975年就毁林300亩,砍树4万多株。毁林开荒造田虽然增加了粮食产量,但是严重地破坏了生态平衡。

总的来说,由于受到当时历史背景和经济环境的影响,在这一段时间,森林立法比较零散,法律等级不高,依法治林尚处在探索和起步阶段。〔15〕这一阶段的主要特点是:林业生产活动以政策性文件指导为主,以法律法规规范为辅,且立法的规定与政府的实际作为不太一致。之所以出现上述问题,主要的文化背景有三:一是伴随着革命成功,人民被胜利冲昏了头脑,“改造自然”的宗旨深入人心。在此基础上,毛泽东主席提出了“人定胜天”的思想。在该思想的推动下,不尊重生态规律的现象得以在全国范围内蔓延。二是国家安全经常受到威胁,国家实施有利于人口迅速增长的政策,人口数量的增长加大了对森林资源的消耗力度。三是环境问题和现在相比,算不上很严重,人们对环境污染和生态破坏的体会不是很深刻,保护和培育森林资源的观念没有得到应有的重视。〔16〕对森林资源长时期的过量采伐为后来林业的发展和生态的恶化埋下了隐患,如北京春天的风沙天数,从60年代的平均17.2天,增加到70年代的平均20.5天;〔17〕20世纪70年代以来,黄河就开始多次出现断流的现象。〔18〕虽然中国在20世纪50年代后期开始着手设立“天然森林禁伐区”,开展了一些自然保护性质的工作,但自然保护事业真正走向繁荣的起点,却一直要等到改革开放以后。〔19〕虽然1972年中国派出代表团参加了“斯德哥尔摩人类环境会议”,会后中国国务院也响应了会议的号召——“为了这一代和将来世代保护和改善环境”,也提出了环境保护的“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”32字方针。但在那个

〔13〕 参见2008年《中国林业与生态建设状况公报》。

〔14〕 参见《南桐矿区的大炼钢铁》,中共万盛区委党史研究室《党史资料》1990年第5期。

〔15〕 参见周生贤:《全面推进依法治林,保障林业持续快速协调健康发展》, <http://www.hnforestry.gov.cn/listinfo.aspx?ID=95040>。

〔16〕 参见周生贤:《全面推进依法治林,保障林业持续快速协调健康发展》, <http://www.hnforestry.gov.cn/listinfo.aspx?ID=95040>。

〔17〕 参见《退耕还林的背景资料》, <http://www.hnly.gov.cn/hnly/gcxm/detail.jsp?id=C124613C-6017-4B2A-923A-098354DB9940&typeid=2c90819c0ee3db3d010ee4247719001e>

〔18〕 参见邹逸麟:《我国环境变化的历史过程及其特点初探》,《现代质量》2002年12期。

〔19〕 参见王永生:《国家公园的起源及其在全球的传播》,资源网 [http://www.lrn.cn/zjtg/societyDiscussion/200805/t20080504\\_226198.htm](http://www.lrn.cn/zjtg/societyDiscussion/200805/t20080504_226198.htm)

政治气候下，森林保护是难有大的作为的。

## （二）1978年—1992年

从1978年底起，中国进入改革开放时期，在这一时期，中国提出了土地保护、计划生育、环境保护三大国策，这些基本国策要么有利于吸收和引进国外先进的森林保护理念和科技，要么有利于森林的保育。反映在立法上，中国的森林保护立法开始进入一个快速发展的时期。

1979年2月23日全国人大常委会颁布了新中国第一部森林保护方面的综合性法律——《森林法（试行）》，1981年中共中央、国务院作出《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，全国人大也作出了《关于开展全民义务植树运动的决议》。针对全国人大的决议，1982年国务院发布了《关于开展全民义务植树运动的实施办法》。植树造林、绿化国家的热潮在全国迅速掀起，这对遏制森林资源锐减的势头、扭转资源危急的局面起到了重要作用。从此，从中国最高领导人到亿万民众，年年履行植树义务，至2006年，共参加义务植树人数达104亿人次，义务植树492亿株。<sup>〔20〕</sup>在《森林法（试行）》实施的基础上，1984年9月全国人大常委会通过了《森林法》，1985年6月国务院颁布了《风景名胜区管理暂行条例》，1986年国务院批准、林业部发布了《森林法实施细则》。1988年，全国人大常委会还通过了有利于保护森林生态的《野生动物保护法》，

尽管如此，森林资源总体增长仍然缓慢，据第3次和第4次全国森林资源清查统计数据，1988—1993年，森林面积从1.25亿hm<sup>2</sup>仅增加到1.33亿hm<sup>2</sup>，森林覆盖率从12.98%上升到13.92%。<sup>〔21〕</sup>之所以效果不大明显，主要的原因是：其一，在城镇的一些单位，植树造林变成了形式主义；在农村，该项法律要求形同虚设。其二，重植树，轻护理。在一些干旱的地方，由于缺乏灌溉水，植上的树很多又死了。其三，实行承包责任制之后，国家开始重视农民个体经济利益的法律保障，由于产权分割或者处置不合理，一些地方的农民大量砍伐树林或者森林，造成大量的森林被毁坏。其四，改革开放以后，由于经济条件得以改善，社会建设和生活改善对木材的需求量越来越大，高于生长量，<sup>〔22〕</sup>一些地方的林场由于经营困难，不得不加大林木的砍伐量；一些农村的林木砍伐量也比较大。

从法学的角度观察，从改革开放至计划经济时代结束时期，中国的森林管理文化具有以下几个方面的特点：

一是生态文化已经得到重视，如《森林法（试行）》第1条指出：“森林是国家的重要资源，能够提供木材和各种林产品，满足国家经济建设和人民生活的需要；能够调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙，保障农业、牧业的发展；能够防治空气污染，保护和美化环境，增强人民身心健康。为了加快造林速度，加强森林保护管理，合理开发利用森林资源，特制定森林法。”把森林的经济、生态、医学、美学价值全部概括了。《森林法（试行）》和上述其他法律文件，虽然是建国后30年才颁布的，但是根据《森林法（试行）》的立法目的，可以看出社会各界的认识很到位，立法的起点比较高。

二是开始重视立法和法律制度的建设，无论是全国人大、还是国务院与地方政府，都在中共中央的号召下开始逐步加强林业立法和制度的建设，如《森林法（试行）》构建了森林的分类管理、

〔20〕 参见2008年《中国林业与生态建设状况公报》，[http://www.godpp.gov.cn/cjzc\\_/2008-01/24/content\\_12309999.htm](http://www.godpp.gov.cn/cjzc_/2008-01/24/content_12309999.htm)

〔21〕 参见《中华人民共和国可持续发展国家报告》（1997），<http://www.hfst.gov.cn/nckj/gzfzzy/gjkcxfz.htm>

〔22〕 参见彭珂珊：《中国森林资源退化问题分析》，《科学新闻》2007年第20期。

森林的分级管理、森林的全民与集体所有、树木的个人与单位所有、森林的合理采伐与审批、全民植树等制度。

三是重视公民的参与。20世纪80年代初期,中国每年的森林赤字为0.3亿立方米,<sup>[23]</sup>因此,必须在全国采取一致行动——人工造林,为此,《森林法(试行)》在第7条把“植树造林、爱林护林”确立为公民的光荣义务和权利,要求“各地都要在每年植树节和各个适宜植树的时候,组织广大群众植树造林”,同样地,1981年全国人大通过的《关于开展全民义务植树运动的决议》要求“开展全民性的义务植树运动。凡是条件具备的地方,年满十一岁的中华人民共和国公民,除老弱病残者外,因地制宜,每人每年义务植树三至五棵,或者完成相应劳动量的育苗、管护和其他绿化任务”。这些具有法律约束力的规定营造了公众参与的法律气氛。为了保证公众参与的可操作性、有效性和合理性,1982年的《国务院关于开展全民义务植树运动的实施办法》要求:“凡是中华人民共和国公民,男11岁至60岁,女11岁至55岁,除丧失劳动能力者外,均应承担义务植树任务,各单位要将人数数据统计上报当地绿化委员会,作为分配具体任务的依据。县级绿化委员会在分配义务植树任务时,要按照每人每年植树3—5棵的要求,确定具体指标,因地制宜地进行灵活多样的安排。可以按单位划分责任地段,承担整地、育苗、栽植和管护任务,也可以按相应劳动量,分配承担造林绿化的某一单项和几个单项的任务。此项任务,可以一年一定,也可以一定几年。对11岁至17岁的青少年,应当根据他们的实际情况,就近安排力所能及的劳动。”

四是重视科技在林业管理中的作用,如《森林法(试行)》在第5条林业建设“实行以营林为基础、造管并举、造多于伐、采育结合、综合利用”的方针,并在其他条款中规定了依靠科技以及加强人才培养的内容。《森林法》第5条则把可持续利用的思想融入到了该方针之中,即“林业建设实行以营林为基础,普遍护林,大力造林,采育结合,永续利用的方针。”如何实行永续利用,该条还规定:“国家鼓励林业科学研究,提高林业科学技术水平。”

五是逐步响应改革开放的时代要求,逐步重视经济杠杆的调节作用。如《森林法》第6条规定了对集体和个人造林、育林给予经济扶持或者长期贷款的制度,规定了征收育林费和建立林业基金等制度;在第22条和第23条规定了承包造林和林木的产权制度,肯定了集体或者个人承包造林的行为;在第23条还规定了营造者的经济收益和所有权制度。但是,这一阶段正处在中国经济体制转轨变型的历史发展时期,林业法制建设仍然带有较重的计划经济色彩,仍然局限在以木材生产为主的指导思想框架内。<sup>[24]</sup>

六是设计了惩罚性的行为罚,如《森林法(试行)》规定:“毁坏城镇和村旁、路旁、水旁、宅旁树木的,毁坏一株要栽活三株,或者处以罚款。”这一做法得到了《森林法》的继承。

七是法律手段对森林纠纷解决的作用不大。虽然《森林法》第14条规定了产权争议的行政处理和司法诉讼制度,规定:“在林木、林地权属争议解决以前,任何一方不得砍伐有争议的林木。”但是,1978—1992年是森林产权纠纷的高发期,每当森林所有制变革和山林权属调整时期或者利益分配不均衡时期,加上木材价格上涨,乱砍滥伐毁林事件仍时有发生,如1986年全国林业公安机关受理森林案件6.7万多起,其中哄抢盗伐案件有5万多起;1987年受理森林案件7.46万起,其中哄抢盗伐案件有5万多起;1988年根据辽宁、浙江、湖南等七省统计,森林案件比上

[23] 参见彭珂珊:《中国森林资源退化问题分析》,《科学新闻》2007年第20期。

[24] 参见周生贤:《关于林业工作情况的报告》,《林业工作参考》2003年2期。

年增加 20% 以上, 经济损失也比上年上升 30% 以上。其中广西、江西、云南、湖南等省特大毁林案件呈急剧上升趋势。1988 年初, 云南省江边林业局 800 多人公开哄抢国有林, 一个多月之内出动汽车 1000 余辆, 毁掉森林 7800 余亩。1990 年 1 月 9 日开始, 云南省弥勒县江边地区发生了哄抢国有林木事件。参与哄抢的车辆每日超过百辆, 几天之内, 毁坏森林 5400 多亩, 抢走林木 8000 立方米。<sup>[25]</sup> 这些违法现象, 很多是由于产权不明晰或者利益分配不均衡造成的, 当然, 中国自古以来形成的“法不责众”的法律文化思想也起了很大的作用。

### 三、市场经济体制初建到 1997 年的森林立法及其文化背景

1992 年 6 月, 联合国环境与发展大会召开, 会议通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪行动计划》、《气候变化框架公约》、《联合国防止荒漠化公约》、《关于森林问题的原则声明》等国际法律文件, 自此, 可持续发展的思想开始全面、系统地影响中国的森林立法, 减缓全球气候变化的思想延伸到了造林和森林保护的领域。1993 年 3 月修订的《宪法》明确宣布: “国家实行社会主义市场经济”, 自此, 市场因素开始逐步融入中国森林法律制度的建设进程之中。

随着市场经济体制的逐步建立, 社会各行各业对木材等林产品的需求骤增。在市场经济社会, 林业和市场相结合, 林业和环保相结合, 除了国家持续加大投入之外, 还应当采取以下两种措施: 一是逐步建设比较完备的生态体系, 二是逐步建立比较发达的产业体系, 活跃林场经济和林业链经济, 既发展经济, 也满足社会的林木需要。这两个体系的建设只有同步进行, 才能形成良性循环。这一时期, 国家林业建设和发展的总体思路就是围绕这两个方面展开的。

1993 年到 1997 年, 发布了《中国环境行动计划》(1991—2000 年)、《中国 21 世纪议程林业行动计划》、《中国自然保护区发展规划》(1996—2010 年)、《中国生物多样性保护林业行动计划》、《全国林业生态建设规划》、《执行 关于森林问题的原则声明 的实施方案》、《大熊猫及其栖息地保护工程计划》、《城市园林生态系统和生态环境多样性保护计划》、《城市珍贵园林植物品种资源的集中保护计划》等计划或者规划, 为 21 世纪中国林业的发展描绘了宏伟蓝图; 国家制定了《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》、《风景名胜区建设管理规定》、《加强古树名木保护和管理的通知》等立法, 在自然保护区建设、野生动植物保护、湿地保护、荒漠化防治、植树造林、珍稀濒危物种的就地和移地保护方面取得了进展。但总的来说, 在这一时期, 国家对林业建设与发展的扶持力度仍然不够, 林业仍然在“自我振兴”。<sup>[26]</sup>

1998 年初, 联合国粮农组织公布的世界森林资源评估报告结果显示, 中国森林面积 1.34 亿  $\text{hm}^2$ , 占世界森林总面积的 3.9%, 居世界第 5 位, 中国人均森林面积仅列第 119 位。中国森林总蓄积 97.8 亿立方米, 占世界森林总蓄积量的 2.5%, 列世界第 8 位。世界人均拥有森林蓄积量为 71.8 立方米, 而中国人均森林蓄积量仅为 8.6 立方米。这表明, 中国的森林保护事业要进一步发展, 国家必须给予更多的资金和技术支持, 并进一步采取符合市场机制要求的体制、制度和机制。

从法学的角度观察, 这一段时间, 中国的森林管理文化具有以下几个方面的特点: 一是可持续发展的思想开始全面进入中国森林保护立法之中, 这一段时期制定的所有立法和行动计划, 都

[25] 参见彭珂珊:《中国森林资源退化问题分析》,《科学新闻》2007 年第 20 期。

[26] 参见《中美林业发展比较研究》, [http://www.lunwenwang.com/Freepaper/Agronomypaper/Plantprotection/200803/Freepaper\\_32903.html](http://www.lunwenwang.com/Freepaper/Agronomypaper/Plantprotection/200803/Freepaper_32903.html)



体现了国际上流行的节约、节制、合理和科学利用森林的环境文化。二是立法建设开始进入系统化的阶段。所有和林业有关的领域都制定了专门的或者与林业有关的行动计划、规划或者实施方案,体现了林业全面、科学发展的思想,符合综合法律调整的国家环境文化发展潮流。三是林业科学发展进入纵深时期,林业发展和保护的制度、机制与全球气候控制、荒漠化防止等环境问题防治的法律制度和机制结合起来了。四是国际环境文化的运动逐渐对中国产生较大的影响,一些国际知名的NGO组织开始进入中国或者与中国合作,国内也产生了一些旨在保护森林的NGO组织。一些国家和国际组织加大了与中国在森林保护方面的合作。也就是说,这一时期,中国的森林保护开始全面融入世界潮流之中。

#### 四、林业全面发展时期的森林立法及其文化背景

只有市场经济体制和可持续发展理念还不够,还必须把森林保护工作制度化、程序化、规范化。缺乏这项工作,林业不可能持续地得到国家政策和资金的大力支持,林业工作难以有很大的突破。1997年9月,“依法治国”首次出现在中国共产党的十五大报告中,成为新中国民主法治建设一个新的起点。1999年通过的《宪法》修正案明文规定:“依法治国,建设社会主义法治国家”。自此,法治文化和市场经济体制、可持续发展理念一起对中国的森林保护产生影响。1998年的特大洪灾,全国人民切实地体会到树砍多了。在痛定思痛后,国家作出了“封山育林、退耕还林、恢复植被、保护生态”的决策,并颁布了政策和资金上的配合措施。国家林业局按照国家的部署启动了“天然林保护工程”,在重大灾害之后,封山育林、退耕还林、让森林休养生息的决策,得到了全国民众的理解和支持。这无疑是一次历史性的转变。国家也随即加强了相关的森林保护立法:

1998年8月,国务院发布《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》,要求“对毁林开垦的林地,限期全部还林。”同月修订的《土地管理法》第39条规定:“禁止毁坏森林、草原开垦耕地,……根据土地利用总体规划,对破坏生态环境开垦、围垦的土地,有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。”

1998年10月20日,《中共中央国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》把“封山植树,退耕还林”放在灾后重建“三十二字”综合措施的首位,并指出:“积极推行封山育林,对过度开垦的土地,有计划有步骤地退耕还林,加快林草植被的恢复建设,是改善生态环境、防治江河水患的重大措施。”

1999年,国务院提出“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的综合性森林培育措施。四川、陕西、甘肃3省1999年率先启动了退耕还林试点工作。2000年3月,经国务院批准,国家林业局、国家计委、财政部联合发出了《关于开展2000年长江上游、黄河上中游地区退耕还林(草)试点示范工作的通知》,退耕还林试点工作正式启动,范围涉及17个省(区、市)和新疆生产建设兵团,共安排退耕地造林任务564.9万亩,宜林荒山荒地造林任务701.3万亩。2000年9月,国务院发布了《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》,2000年10月,国务院批准《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》和《东北、内蒙古等重点工业国有林区天然林资源保护工程实施方案》,西部地区的天然林保护工作逐步展开。

2000年1月,国务院发布《中华人民共和国森林法实施条例》,该法在《森林法》规定框架范围内,考虑了当前退耕还林、封山绿化的实际需要,作出了一些新的规定,如25度以上的坡耕地

应当按照当地人民政府制定的规划，逐步退耕，植树和种草。”

2001年3月全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》正式将退耕还林列入中国国民经济和社会发展“十五”计划。

2001年8月，在历经几年的严重沙尘暴灾害后，全国人大常委会通过了《防沙治沙法》，该法的目的是“预防土地沙化，治理沙化土地，维护生态安全，促进经济和社会的可持续发展”。该法提出了以下几个基本原则：统一规划，因地制宜，分步实施，坚持区域防治与重点防治相结合；预防为主，防治结合，综合治理；保护和恢复植被与合理利用自然资源相结合；遵循生态规律，依靠科技进步；改善生态环境与帮助农牧民脱贫致富相结合；国家支持与地方自力更生相结合，政府组织与社会各界参与相结合，鼓励单位、个人承包防治；保障防沙治沙者的合法权益。这些原则，是对森林法基本原则的创新。

2001年11月，中国加入世界贸易组织，林业环境保护的全球性和林产品贸易的国际性成为中国林业发展必须攻克的课题。

2002年12月，国务院为了规范退耕还林活动，保护退耕还林者的合法权益，巩固退耕还林成果，优化农村产业结构，改善生态环境，发布实施了《退耕还林条例》。自此，退耕还林由国家的决定和政策发展成了法治事项。

2003年6月5日，中共中央、国务院联合发布了《关于加快林业发展的决定》，“决定”重申了“实现人与自然的和谐相处”的重要性，提出“林业是一项重要的公益事业和基础产业，承担着生态建设和林产品供给的重要任务，做好林业工作意义十分重大”。

2004年8月，全国人大常务委员会修订了《种子法》，为保证人工林业的健康发展起了基础性的作用。

2004年11月，为了贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》，国家林业局于5日印发了《全面推进依法治林实施纲要》。全面规定了推进依法治林的指导思想、基本方针、主要目标、主要任务和具体措施。该文件的颁布，标志着中国林业的管理步入了法治的轨道。

这一时期，退耕还林、封山绿化得到了国家财政、科技等方面的制度化支持。据统计，从1998年8月至2001年8月，国家对“天然林保护工程”已累计投入到位资金200.7亿元，其中中央投入178.2亿元，地方配套22.5亿元。3年来共完成人工造林1793万亩，封山育林7783万亩，实现富余职工分流安置50.2万人，其中一次性安置11.2万人。<sup>〔27〕</sup>

从法学的角度观察，这一段时间，中国的森林管理文化具有以下几个方面的特点：

一是林业的定位在灾害的影响下正切实地经历着前所未有的深刻变化，由过去的“产业型”逐步转为突出“公益型”，即由国民经济的组成部分转向既是国民经济的组成部分，更是生态建设的主体；造林方式和结构正在由基本以人工造林、造乔木为主转向按经营目的而采取不同的作业方式和植被组合。<sup>〔28〕</sup>《关于加快林业发展的决定》就针对生态林业和商品林业规定了分类经营的管理体制、经营机制和政策措施。

二是林业发展的指导思想在灾害的影响下发生了改变。传统林业的影子正在日趋淡化，现代

〔27〕 参见周泓洋：《林业史上的精彩之笔》，《人民日报》2001年11月20日。

〔28〕 参见周生贤：《突出布局调整，加速生态建设 努力实现新世纪林业的跨越式发展》，《中国绿色时报》2001年2月23日。

林业的轮廓正在逐步显现,中国林业发展模式开始实行战略性调整,如2001年的《防沙治沙法》就把保护和恢复植被与合理利用自然资源相结合确定为基本原则之一,《关于加快林业发展的决定》提出要“坚持生态效益、经济效益和社会效益相统一,生态效益优先”。实际上把事实上的木材生产为中心的模式转向了生态优先和生态、社会、经济效益兼顾的模式,<sup>[29]</sup>最终目标是要建立完备的生态体系、发达的产业体系、繁荣的生态文化体系。<sup>[30]</sup>

三是开始通过综合性的措施来保护森林,森林保护逐渐进入经济和社会发展的主战场。政府除了把森林保护纳入国民经济和社会发展规划之外,还通过《防沙治沙法》等立法或者政策性文件采取了以下综合性的措施,把退耕还林和农民吃饭、增收以及地区经济发展结合起来,解决好农民当前生计和长远发展问题;把退耕还林和农田基本建设结合起来,保证农民的基本口粮田,巩固退耕还林成果;把退耕还林和生态移民结合起来,实施封山绿化,加强生态环境的保护;把退耕还林和农村能源建设结合起来,解决农民的生活用能问题,保护生态环境;把退耕还林与封山禁牧、舍饲圈养结合起来,在改善生态环境的同时,促进畜牧业的发展。<sup>[31]</sup>

四是消费文化和生态文化的转变使林产业结构得到重大调整,对生态林、商品林开始实施分类,林业建设的针对性、有效性得到体现。1998年特大洪灾发生后的3年,东北内蒙古国有林区和长江上游、黄河上中游地区木材产量三年内调减了57%;林产工业得到加强,人造板产量已上升到世界第二位。经济林建设飞速发展,年均产品产量突破6700万吨,基本摆脱了短缺状况,朝优化品种、提高质量和加工转化、产品升级方向迈进。<sup>[32]</sup>

五是重视市场机制和各方面的参与作用,重视市场主体利益的保护。在市场机制方面,“决定”提出要“进一步完善林业产权制度”、“加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转”、“放手发展非公有制林业”、“使企业真正成为独立的经营主体,参与市场竞争”。在社会参与和利益保护方面,《防沙治沙法》把“改善生态环境与帮助农牧民脱贫致富相结合”、“国家支持与地方自力更生相结合,政府组织与社会各界参与相结合,鼓励单位、个人承包防治”和“保障防沙治沙者的合法权益”确定为防沙治沙的基本原则,并且规定:“采取退耕还林还草、植树种草或者封育措施治沙的土地使用权人和承包经营权人,按照国家有关规定,享受人民政府提供的政策优惠。”再如《关于加快林业发展的决定》把“坚持全国动员,全民动手,全社会办林业”和“坚持政府主导和市场调节相结合,实行林业分类经营和管理”确立为林业发展的基本方针,并要求“动员全社会力量关心和支持林业工作”。

六是在法治文化的影响下,林业的发展并入了依法治国的轨道,各项投入和政策扶持有了制度化的保障,可持续林业的思想得到了立法的支持。按照《退耕还林条例》、《全面推进依法治林实施纲要》和《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》、《东北、内蒙古等重点工业国有林区天然林资源保护工程实施方案》的规定:坚持部门分工负责制,市、县、乡政府目标责任制,项目管理责任制和技术承包责任制;各地应当组织农民和其他经济主体因地制宜地在荒山荒地种植适合该地区自然条件的林木,造林由国家无偿提供种苗;实行谁造林、谁所有,谁管护、谁受益的政策,但采伐要受国家法律、法规和采伐规程的约束。《关于加快林业发

[29] 参见《中国13个省份已全面停止天然林商品性采伐》,中国新闻网 2001年10月24日。

[30] 参见《贾治邦局长对重庆林业发展提出四点殷切希望》,http://llye.cqtl.cn/ReadNews.asp?NewsID=3066.

[31] 参见曾培炎:《在退耕还林工作电视电话会议上的讲话》,http://wwwold.sdpc.gov.cn/i/ia/ldjh25.htm

[32] 参见周生贤:《突出布局调整,加速生态建设,努力实现新世纪林业的跨越式发展》,《中国绿色时报》2001年2月23日。

展的决定》和《全面推进依法治林实施纲要》把“坚持依法治林”确立为林业发展的基本方针。这意味着，在政府的大力支持下，保护森林成为社会各方面的共同法律实践。

七是中国的林业发展，不仅要融入世界环境保护的潮流，还要全面接受世界贸易规则的考验。如一次性木筷等初级林产品在加入WTO之后更加便利地销售到了国外，对东北等地的林业安全构成了新的威胁。<sup>〔33〕</sup>1998年特大洪灾之后，中国林业开始坚持实施“走出去”战略，加强海外林业开发，如2001年后，国内消耗的木浆80%以上依靠进口，每年进口木质林产品折合木材近1亿立方米，相当于中国年产商品材的2倍以上<sup>〔34〕</sup>。中国还积极利用世行贷款造林项目、联合国援助项目、外国政府援助项目以及国内外民间捐赠项目的实施，为林业建设注入了活力。

此外，这一段时间，森林立法还具有以下两个特点：一是注重实效，如《防沙治沙法》要求“由林业行政主管部门负责确定植树造林的成活率、保存率的标准和具体任务，并逐片组织实施，明确责任，确保完成。”二是为了保护农民退耕还林的积极性，政府通过合同的形式，让农民直接享受现金和粮食补贴。为了稳定这种积极性，国务院决定把退耕还林的补助期限初步定为8年。

## 五、生态文明建设时期的森林立法及其文化背景

2005年11月，松花江污染事件发生之后，国务院发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，提出要“倡导生态文明，强化环境法治”，2006年，中国共产党的十七大报告提出要“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。……生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”自此，生态文明观和科学发展观一起开始贯穿到森林开发和保护工作之中，中国的森林法治工作走上了一个新的台阶。

2006年9月，为了加强对风景名胜区的管理，有效保护和合理利用包括森林资源在内的风景名胜资源，国务院发布了《风景名胜区条例》。条例规定了保护林木和林业产权等内容。

2007年3月，全国人大批准了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，该“规划纲要”提出了“努力实现国民经济又好又快发展”的要求。从“又快又好”到“又好又快”，是贯彻落实科学发展观的新体会，是对经济发展规律认识的深化。“规划纲要”结合目前的实际，指出：“生态保护和建设的重点要从事后治理向事前保护转变，从人工建设为主向自然恢复为主转变，从源头上扭转生态恶化趋势。”并要求“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，建立生态补偿机制。”为了落实林业科学发展观，“规划纲要”还列举了需要发展的几个重点林业工程。可以看出，在“十一五”时期，国家高度重视林业工作的科学性、公平性、针对性。

2007年8月以后，农民享受退耕还林补助的期限开始陆续届满，一些地方又开始出现毁林垦田的现象，对此，国务院出台了《关于完善退耕还林政策的通知》，决定在现行退耕还林粮食和生活费补助期满后，中央财政安排资金继续对退耕农户进行直接补助，其中还生态林再补8年，还经济林再补5年，还草再补2年。同时，中央财政安排资金建立巩固退耕还林成果专项资金。这项政策消除了农民的误会，退耕还林的成果得以巩固和发展。

针对一些地方林业发展迟缓和林权争议影响社会稳定的现象，在《物权法》实施之后，2008

〔32〕 参见周生贤：《突出布局调整，加速生态建设，努力实现新世纪林业的跨越式发展》，《中国绿色时报》2001年2月23日。

〔33〕 参见2003年6月中共中央、国务院颁布的《关于加快林业发展的决定》。

年7月,中共中央、国务院出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,提出要“大力实施以生态建设为主的林业发展战略,不断创新集体林业经营的体制机制,依法明晰产权、放活经营、规范流转、减轻税费,进一步解放和发展林业生产力,促进传统林业向现代林业转变”。

从法学的角度观察,这一段时间,中国的森林管理文化具有以下几个方面的特点:

一是突出生态文明对林业发展的重要指导作用。绿色产业结构、绿色增长方式、绿色消费模式、生态教育成了衡量生态文明是否形成的几个指标,森林文化进入全面发展时期。这种文化的发展是具体的,如对于集体林权制度改革,《关于全面推进集体林权制度改革的意见》指出,“建设生态文明、维护生态安全是林业发展的首要任务。实行集体林权制度改革,建立责权利明晰的林业经营制度,有利于调动广大农民造林育林的积极性和爱林护林的自觉性,增加森林数量,提升森林质量,增强森林生态功能和应对气候变化的能力,繁荣生态文化,促进人与自然和谐,推动经济社会可持续发展”。可见中国政府对森林文明建设的主体、思路、制度和机制都有了清楚的认识。

二是重视林业发展的质量,重视森林经营工作。在过去的一段时间,只抓造林,只抓砍伐,抓了两头不管中间,忽略了森林的抚育和经营。如今,加强森林的抚育、管理和经营成了林业建设的主题。无论生态林还是商品林,既重数量,也重质量。

三是通过市场改革来促进林业的发展。如《关于全面推进集体林权制度改革的意见》指出:“集体林权制度虽经数次变革,但产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题仍普遍存在,制约了林业的发展”。为了克服这一些问题,“意见”提出,实行集体林权制度改革,把集体林地经营权和林木所有权落实到农户,确立农民的经营主体地位,是将农村家庭承包经营制度从耕地向林地的拓展和延伸,是对农村土地经营制度的丰富和完善,必将进一步解放和发展农村生产力。这种把集体林业发展和农村发展、农民脱贫致富相结合的办法,抓住了农村林业问题的要害。

四是经济刺激、宣传教育等长效的森林保护机制开始建立或者完善。如为了巩固退耕还林的成果,国务院决定再延长对农民粮食和现金补贴的时间。为了保护农村的集体林木,《关于全面推进集体林权制度改革的意见》把承包期规定为70年,并授予承包者依法处置权,放活了承包者的经营权,保障了承包者和集体经济组织成员的收益权。除此之外,“意见”规定了承包者的责任,真正实现了权、责、利的统一。在这一段时期,通过开展“植树节”、“爱鸟周”、“防治荒漠化与干旱日”、“全国法制宣传日”等活动,运用广播、电视、报刊和印发读本、挂图、宣传辅导材料等多种形式,向社会广泛普及了林业科学和法律法规知识,取得明显成效。<sup>[35]</sup>

五是国家的支持力度不断加大。除了国家继续支持退耕还林和国有林的保护工作外,还开始加大对集体林权保护的力度。《关于全面推进集体林权制度改革的意见》提出,要建立支持集体林业发展的公共财政制度,推进林业投融资改革,加强林业社会化服务。在集体林业发展的公共财政制度方面,“意见”指出,要建立森林生态效益补偿基金制度,按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,多渠道筹集公益林补偿基金,逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。在推进林业投融资改革方面,“意见”要求金融机构要开发适合林业特点的信贷产品,拓宽林业融资渠道;

[34] 参见周生贤:《全面推进依法治林,保障林业持续快速协调健康发展》, <http://www.hnforestry.gov.cn/listinfo.aspx?ID=95040>。

加大林业信贷投放,完善林业贷款财政贴息政策,大力发展对林业的小额贷款;完善林业信贷担保方式,健全林权抵押贷款制度;加快建立政策性森林保险制度,提高农户抵御自然灾害的能力。

六是森林保护立法、执法、监督和普法的关系得到统筹兼顾。立法已成为依法治林的基础,执法已成为法律实施的手段,监督已成为公正执法的保障,普法已成为营造良好法治环境的关键。有权必有责,用权受监督,侵权须赔偿,违法要追究的原则已经得到森林法治实践的印证。〔36〕

## 六、中国森林立法及其文化背景的归纳与总结

经过近60年的发展,新中国的森林法律法规体系已经形成,正在实施的有《物权法》、《森林法》、《野生动物保护法》、《防沙治沙法》、《种子法》、《农村土地承包法》等法律;国务院颁布了《森林法实施条例》、《陆生野生动物保护实施条例》、《森林防火条例》、《森林病虫害防治条例》、《野生植物保护条例》、《退耕还林条例》和《关于开展全民义务植树运动的实施办法》等20多件行政法规;国家林业局制定颁布了50多件部门规章,为保护、发展和合理利用森林资源,维护生态安全,提供了有力的法律保障。同时,各地还根据当地实际,公布施行了300多件地方性林业法规和规章。可以说,林业法律法规基本覆盖了林业建设的主要领域,门类齐全、功能完备、内部协调统一,基本做到了有法可依、有章可循,有力地促进了林业法治事业的发展。〔37〕

从古代,到近代,到新中国的成立,到计划经济,再到现在的市场经济和可持续发展社会,中国的森林立法,从经济、社会、科技等文化背景上看,总的来说,体现了如下几个发展趋势:(1)从指导思想的发展来看,从古代的朴素的保护思想发展到现代科学的保护思想,发展到近代的生态保护思想,最后发展为科学发展观和生态文明观。(2)从工作定位的发展来看,林业由过去的“产业型”逐步转为“公益型”和“产业型”相结合。(3)从治理模式的发展来看,从古代单纯的节约利用,发展到注重培养绿色产业结构、绿色生产方式、绿色消费模式、绿色交易、绿色产权相结合的综合法治模式。(4)从治理方式来看,由过去的不分经济林和生态林到现在的商品林和生态林分类经营方式,由过去的注重索取的林业管理方式到现在的森林培育和开发、利用相结合的方式。(5)从价值目的的发展来看,由古代的重视经济效益发展到现在的强调生态效益优先并注重林业的生态、经济和社会效益。(6)从治理范围的发展来看,由过去的局部森林问题管理到现代的功能区管理和可持续发展管理,从国内的管理到国际的合作与协调。(7)从参与主体的发展来看,逐步重视公众的主动参与作用,公民和集体经济组织等经济和社会生活的主体的林业权能又开始得到法律的重视。(8)从法律制度和法律机制的发展来看,新中国建立后,除了改革开放前的近三十年之外,总体的趋势是越来越重视政府的投入、市场机制的作用,越来越重视通过综合性的手段来促进林业的发展,逐步把林业的发展和工人、农民的脱贫致富相结合。(9)从治理效果来看,截止2008年6月,中国的森林覆盖率为18.21%,一些地方则非常高,如广东省的森林覆盖率2007年底达到56.3%。另外,中国不仅重视林业发展的数量,而且重视林业发展的质量。这些成绩,都是现代森林管理的理念在森林管理所起的作用。

(责任编辑 曹明德)

〔35〕 参见周生贤:《全面推进依法治林,保障林业持续快速协调健康发展》, <http://www.hnforestry.gov.cn/listinfo.aspx?ID=95040>。

〔36〕 参见周生贤:《全面推进依法治林,保障林业持续快速协调健康发展》, <http://www.hnforestry.gov.cn/listinfo.aspx?ID=95040>。

〔37〕 同上。

---

---

## ABSTRACTS

### Constructing the Supervision Regulations in the Institution of People 's Congress 5

Yu Ronggen / Professor of Southwest University of Political Science and Law; doctor tutor; director of the Study Center of NPC System and Constitutional Politics; chief-editor of the journal of " Tian Xian ".

Abstract : People 's Congress is the fundamental institution which lays basis for China to build a modern political country. It is also a Chinese-characterized route to realize modern democratic politics. Supervision on civil servants, public organs, public finance shall be included in the regulations of NPC and laws in addition to maintain the current supervision functions so as to " concentrating all strength on major issues " and avoid " making terrible blunders ". Such an institutional supervision can only be realized by separating the party from NPC.

### Study on the Functional Change of Board of Directors in Companies 12

Wu Weiyang / Doctor candidate of Civil Commercial and Economic Law School of China University of Political Science and Law.

Abstract : This paper, by reviewing the birth and evolution of board of directors, finds out that some theoretical issues still need to be clarified after its long history of function from the initial thoughts representative, to rule-maker and executive in regulated company, then to manager in joint stock company, and finally to supervisor in modern company. These problems are caused by nothing but businessmen 's distortion of political concept and their hasty response to reality according to their own interest. Therefore these problems are the root of problems with modern company board of directors.

### Chinese Forest Legislation and Its Cultural Background 24

Chang Jiwen / Fellow of Research, Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences.

Abstract : Forest is what human kind relies on for survival and production. Legal rules to protect forest have existed since ancient time. However, the connotation of protecting forest in law evolves as time goes by, which can be seen in the guide thoughts, work orientation, target value, management mode, management methods, management scope, participants, legal institution, legal system and management effect. This paper introduces and analyzes the development of Chinese forest legislation as well as its cultural background in five phases — pre-China phase, planning economic period, initial period after the set-up of marketing economy to the year of 1997, overall development time of forestry and construction time of biological civilization.

### Various Kinds of the Companions of Science 38

Li Xingmin / Professor of Graduate University, Chinese Academy of Sciences, doctor tutor, chief-editor of Journal of Dialectics of Nature.

Abstract : Except orthodox science or official science, there are various kinds of the companions of science, which company science or scientific concept and which directly and indirectly relate to science or scientific concept. The companions of science include derivations of science, breedings of science and evolvments of science.

### Discourse Analysis of Confession in Mu-Dan 's Underground Poems 48

Li Yuchun / Ph.D. of literature; professor, School of Literature, Center China Normal University.

Abstract :Mu-Dan 's Underground poem is essentially the reflection, question and confession of self. In his senior days, the poet consciously reflected upon the Ideal and Idol that he had ever believed firmly. He probed bravely into his own psychology of soul alienation or spirit spallation. In this sense, his poems were full of intensive confession spirits. Mu-Dan 's confession spirits at his old age not only belong to himself, still to our nation, but also to the world.

### On Arbitrator 's Power to Make Punitive Arbitral Awards 54

Qi Xiangquan / Ph.D. of Law; professor of China University of Political Science and Law; doctorate tutor; standing director of Society of China International Private Law.

Abstract : Through the history, the power to make punitive judgments belongs exclusively to the judge, by which