

使用大字体察看本文

阅读次数: 208

永续利用到林业可持续发展的历史性转变 ——从对《森林法》第5条的修改谈依法治林与林业历史性转变

李媛媛

[摘要] 我国正处在传统林业向现代林业的过渡时期, 如何实现林业的历史性转变是我国林业目前面临的一大历史性课题, 在这一历史变革过程中, 法律必须发挥其应有的保障作用, 即依法治林。笔者正是从这个角度出发, 以森林法第5条对林业建设方针的规定滞后于森林经营理论和国家林业发展战略的现实出发, 论述了, 欲实现永续利用到林业可持续发展的历史性转变, 必须以对森林法第5条林业建设方针的修改为切入点带动整个林业法律体系根本指导思想的变革。只有以适宜的思想为指导才能制定出适当的法律, 从而使依法治林有“好法”可依。

[关键词] 林业可持续发展 ; 依法治林 ; 林业建设方针

一 永续利用到林业可持续发展

(一) 永续利用到林业可持续发展的历史性转变

纵观我国林业发展指导思想的变化, 建国以来, 先后制定了“以木材生产为中心”、“以营林为基础”、“以林为主、多种经营、综合利用、全面发展”的指导思想。这些指导思想的核心均是以满足木材需求为主, 是永续利用的表现。进入20世纪90年代, 提出围绕一个“中心”(一切林业工作都必须紧紧围绕提高经济效益这个中心来进行), 抓好两个重点(就是把“一城两区”, 即城市绿化和山区、沙区的开发治理为重点), 实现两个“提高”(即全面提高林业的综合生产力和努力提高林业职工和林农群众的生活水平)[1] (P472), 从此, 林业指导思想发生了转变, 虽然还没有完全从传统林业转变为现代林业, 但毕竟从一定程度上使中国的林业从“以木材生产为中心”、“以林为主”的永续利用思想中解脱出来, 是传统林业向现代可持续林业转变的过渡。2003年6月25日颁布的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》确定加快林业发展的指导思想为“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导, 深入贯彻十六大精神, 确立以生态建设为主的林业可持续发展道路, 建立以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系, 建设山川秀美的生态文明社会, 大力保护、培育和合理利用森林资源, 实现林业跨越式发展, 使林业更好地为国民经济和社会发展服务”。至此, 我国正式确立了“林业可持续发展”的指导思想。

林业的发展战略随着国情和林情的发展不断的调整变化。20世纪50年代, 我国提出了普遍护林、重点造林、合理采伐和合理利用的方针。在第1个五年计划期间, 随着木材需求量大幅度增加, 木材供需矛盾日益激化, 天然林资源不断减少, 扩大森林资源已迫在眉睫。因此, 提出了以营林为基础, 普遍护林, 大力造林, 采育结合, 永续利用的方针。60年代初, 我国又提出了以营林为基础, 采育结合, 造管并举, 综合利用, 多种经营的方针。但因种种原因, 未能贯彻执行。1978年, 党的十一届三中全会以后, 随着工作重点的转移, 我国林业经营方针也做了调整, 采取了“一下一稳三上”的调整方针, 即原木产量要下降并稳定在一定水平上, 更新造林和抚育要上, 综合利用要上, 新林区的开发要上。但是这个调整方针未能达到预期效果, 森林资源消长失衡不断加剧。因此, 1984年又提出了新的林业经营方针: 认真贯彻以营林为基础、普遍护林、大力造林、采育结合、永续利用的方针, 实行“三个转变”, 即造林育林从依靠集体转向依靠8亿农民, 个人集体、国家一起上; 森工企业由原木生产为中心转向以营林为基础、采育结合、综合经营; 林业经营由封闭式的产品生产转向开放式的商品生产。以后, 逐渐发展为以保护和管理现有森林资源为中心, 扭转资源下降趋势, 积极发展人工林林业用材林, 实行集约经营, 提高林木生产量, 最大限度地降低资源消耗, 增加林产品产量, 综合开发林区资源, 发展林区商品经济的发展战略。进入80年代后期, 林业经营方针由“三个转变”改为“四个转变”, 即: 由采伐利用天然林为主, 转为以营林为基础, 加强人工林建设; 由单一木材生产为主, 转为多种经营, 综合利用, 全面发展; 由粗放经营为主, 转为依靠科学技术, 实行集约经营, 科学管理; 由林业部门为主, 转为全社会办林业, 全民搞绿化。“八

五”期间林业的重点工作是，要以深化林业改革，增加森林资源，增强林业活力，提高林业的整体素质为中心，进一步加快森林培育，加强森林保护，强化林业管理，调整产业结构，提高经济效益，推动科技进步，促进林业的发展。1995年我国已正式把可持续发展作为国家基本发展战略。原林业部根据《中国21世纪议程》制定了《中国21世纪议程---林业行动计划》，确定了中国林业可持续发展的总体战略。2010年中国林业发展战略的指导思想是，遵循邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，以党的十四届五中全会精神为指导，按照建设社会主义市场经济体制的要求，以改革为动力，着眼于可持续发展，与国民经济发展战略目标紧密结合，协调资源、环境与经济发展的关系，充分发挥林业在改善人类生存环境，提高农业综合能力，促进林区经济振兴，山区脱贫致富和农村经济全面发展的作用，最大限度地增加社会有效供给，保障国民经济健康发展。[1] (64-65)

从以上我们可以看出，我国林业的指导思想和发展战略都发生了巨大的转变，已经由“永续利用”变为“林业可持续发展”。“但是，目前我国的林业还未达到可持续发展的要求”，森林的基本状况令人堪忧，森林覆盖率不断加大，但生态功能衰减的实质没有改变；成熟林少，单种人工林多，针叶树比重下降，阔叶树比重上升，林种、林向单一，涵养水源等生态功能不断下降；呈现出数量型增长和质量型下降并存的状况。因此，我国林业“肩负着由传统林业向可持续林业过渡的历史使命。”[1] (P472)

（二） 永续利用与林业可持续发展的区别

1、永续利用与林业持续发展的经营取向不同

传统的森林资源永续利用以森林使用价值为取向，林业持续发展以森林的价值为取向：

永续利用强调单一商品或价值的生产，以单一的木材生产和木材产品的最大产出为中心，把森林生态系统的其他产品和服务放在从属的位置，其目的是通过对森林资源的经营管理，源源不断地、均衡地向社会提供木材和其他林副产品，虽然在20世纪70—80年代发展为森林多效益林业，但林业经营仍未能完全摆脱以经济效益为主的格局。可持续林业是从森林生态系统在生命支持系统中的整体作用出发，以森林生态系统在自然、社会系统中的功能维护为中心，目的是通过对森林生态系统的管理，向社会提供可持续的福利，而不仅仅是某种物质产品，这种功能的维护不仅是获取森林使用价值的基础，而且是由使用价值所表现出的经济获益持续的保障，更是人类持续生存所依赖于生命支持系统的根本，是森林价值的本质所在。

2、核心理论不同

法正林理论（这一理论虽然也有争议，甚至受到批判，但从来也没有动摇其在森林经理中的主宰地位）是森林资源永续利用的核心理论，该理论基础为森林生长量与采伐量的长期稳定，从而保持稳定的蓄积量，追求年龄或龄级结构的稳定状态。而结构与功能关系的协调理论是可持续林业发展的核心理论，可持续林业以人为中心，更强调了人的作用，注重人与人之间的和谐及人与森林生态系统的和谐，强调了当代的横向公平性及不同代人之间的纵向公平性。

3、经营模式不同

传统永续利用的经营模式同农业的经营模式基本相似。林业持续发展的经营模式遵循生态系统的客观规律，经营和利用要限制在保持未来生态系统良好状态的目标内。表现为森林健康化，提供最优的功能和效益。

4、技术保障体系不同

收获调整和森林蓄积量经营管理是永续收获林业技术保障体系的核心。其实质是把森林作为资产，通过集约经营建立理想结构的林份，实行永续作业，提高生长量、蓄积量和木材产量，以增加社会财富。森林可持续经营是可持续林业的核心是实现林业可持续发展的途径；分类经营是可持续林业技术保障体系的基础；生态系统经营是可持续林业的具体技术保障体系，是实现林业可持续发展的工具；森林资产化管理是可持续林业的配套措施是实现林业可持续发展的条件。

5、操作尺度不同

永续利用建立在林班和小班空间尺度上的以林场或林业局为范围的部门生产组织形式，这种生产管理组织形式是以法正林理论为依据的。可持续林业发展的空间操作尺度是建立在景观尺度上的林业生产的区域化、社会化管理组织形式，这一管理组织形式是可持续发展林业的

结构、功能、效用三者关系协调理论为依据的。

6、评价尺度不同

法正林状态是评价永续收获林业经营行为的基本尺度。可持续的森林即森林生态系统结构、功能、效用三者关系协调统一是评判可持续林业经营行为的基本尺度。具体目标为：保持现在和未来森林生物多样性、生产力、更新能力、活力和实现自我恢复的潜力，在地区、国家和全球水平上保持森林生态、经济和社会功能，满足当代和后代各方面的需求，而不损害其他生态系统。[2](P1-3)

(三) 森林可持续经营的现状

森林可持续经营是林业可持续发展的核心，没有可持续经营的森林就不可能有可持续发展的林业。自1992年世界环境与发展大会后的5年内，森林可持续经营进入了实质性阶段，世界林业发达国家都开始调整和改造传统森林资源管理系统的理论与技术，并组织研究和实践森林资源可持续标准和指标体系。各国根据各自的国情和林情提出了不同的实现途径。[3]加拿大侧重于林地生产力的保护，提出了以模式森林计划为依托的林地综合管理系统；美国注重人们对森林的整体需求，提出了生态系统经营；德国由于几乎没有原生林，大多为人工次生林，因而着重于回归自然的人工林经营，即近自然的林业。许多发展中国家也采用森林可持续经营理论来调整各自的林业发展战略，着手研究和制定适合发展中国家的森林可持续经营标准和指标，促进林业的可持续发展。可以说，森林可持续经营的总目标是林业可持续发展，而对于实现森林可持续经营的途径，以美国1995年《森林和林地资源的长期战略规划》为典型，它明确了“管理生态系统-----通向可持续性的工具”的模式。[1]

二 修改森林法第5条的林业建设方针为“林业可持续发展”

1979年2月23日颁布的我国第一部《森林法》第5条规定“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”；1984年9月20日第一次修改森林法，第5条规定“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”，1998年第二次修改森林法第5条仍为“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”，对林业建设方针的规定未做任何改动，但实际上，从上面的论述我们可以看出，“永续利用”的方针已经滞后于整个林业发展战略，必须以“林业可持续发展”的方针取而代之。

(一) 林业发展指导思想、林业发展战略与森林法

林业发展的指导思想以林业经营理论为理论基础和依据，学者们的经营思想来源于实践，因已受到实践考验或受到普遍接受而被政府采纳，其体现为林业指导思想并以林业发展战略为载体和平台进入实践，林业发展战略中所确定的林业指导思想（实质是林业经营理论）通过具体的林业发展战略步骤的反复实践，证明其科学性，或是受到普遍认可，而最终被写入各国的森林基本法。

如德国，德国在18世纪，德国根据永续利用理论提出了森林永续经营的构想，它是现代森林多效益经营理论的雏形，因第二次世界大战而中断。战后德国首先采取了恢复森林资源的林业发展战略。到20世纪50年代，随着工业和经济的发展，德国根据林业政策效益论和森林效益永续经营理论制定了森林为木材生产和社会效益的双重目标的林业发展战略。以后，由于利益的驱动，德国又出现了两种截然不同的理

论“船迹论”和“和谐论”。在50年代中期，德国林业迈入了保护自然景观、保证资源自然生产力、提供游憩场所和采伐木材的森林多种利用时代。60年代，德国开始推行森林多功能理论，实行了森林多效益发展战略。1975年，德国公布了《联邦保护和森林法》确立了森林多效益永续利用的原则，正式制定了森林经济、生态和社会三大效益一体化的林业发展战略。德国人工林立地稳定性差，抵御灾害的能力弱。80年代以来，因大气污染引起的森林“新灾害”使森林的永续经营出现危机，90年代，德国开始采用“近自然林业”的新林业政策，并将它作为新的林业经营方针，“近自然林业”的实施主要通过《森林法》和《自然保护区法》，这两部法律规定了原则相同的目标。按照“近自然林业”，德国各州相继制定了相应的林业经营方针及其目标系统。

同样的，二战后，美国、瑞典、奥地利、日本、印度等国也利用森林多效益理论制定了新的林业发展战略；1960年，美国颁布了《森林多种利用及永续生产条例》，利用森林多效益理论和森林永续利用原则实行森林多效益综合经营，标志着美国的森林经营思想由生产木材为传统的森林经营走向经济、生态、社会多效益利用的现代林业。1993年4月5日，为解决西北部国有林木材生产和自然保护之间的矛盾，成立了“森林生态系统经营评价工作组”，其在当年提出一份供全国讨论的报告，即《森林生态系统

经营：生态、经济和社会的评价》，该报告的出台标志着美国传统永续经营的森林经营思想向现代生态系统经营的转变。美国没有《森林法》，其由国会通过、总统颁布的各种法规针对不同时期的国情和林情对森林经营活动起指导作用。为保证法规的实施，林务官员在听取各方意见后，编制10年规划，每5年修订一次。规划一经确定不得任意改变，以维护法规的尊严。各州也根据本州的具体情况编制各州的法案，以指导地方的林业事务。[1]

森林经营理论与森林法的关系：可以说森林经营理论是森林法的重要指导思想，森林经营理论的变化必将带来森林法指导思想的变化。虽然我们已接受了林业可持续发展的森林经营理论，并制定了林业可持续发展战略，但我国森林法对此没有任何体现，对于这一对全球可持续发展具有重要意义和战略地位的经营思想，必将以法律加以确定。然而法律具有滞后性，但由于森林资源的生长周期长，对森林资源的破坏具有不可逆性，而森林效益的间接性、隐蔽性、时间积累性和验证的宏观性，加之森林资源存在形式的无比公开性，又使得森林资源在各种资源和资产中的安全性较低，容易受眼前利益驱动而遭到破坏，所以森林法不同于传统法，也不能等同于传统法，森林法的制定必须提高预防性、克服滞后性。所以，森林法应该早作修改，不要再出现98年森林法体现76年林业建设方针之事。

(二) 依法治林与林业历史性转变

我国正处在由传统林业向现代林业的转化阶段，因此，如何保护森林资源、合理的经营利用森林资源，达到林业可持续发展要求实现林业的历史性转变，是我们现阶段面临的一大历史性课题。在完成这一伟大历史任务的法律工作中有两个主要的方面：一是“依法治林”的“法”字，主要是指林业法律体系的完善及林业法律的合理性，方向的正确性。森林法的合理性主要是指以科学为依据，遵循生态规律，当然也包括法理等立法规则；方向正确主要是指符合当时的国情、林情。二是“法治”二字，主要指严格林业执法、严肃林业司法（包括监督林业执法和监督林业司法），即依法治林。前者是后者的前提和基础，没有前者，依法治林将背离我们的目的而误入歧途；后者是前者的实现和保障，没有后者，前者的一切都将是一纸空文的无稽之谈，毫无意义的纸上谈兵。二者相互联系、相互促进，但最终还是落在一个“依法治林”的“法”字上。

我国森林法律体系以《森林法》为龙头，其第五条规定的林业建设方针，是中国林业发展总揽全局的指导思想和原则，其以法律文件的权威性确定了中国林业的发展方向，但目前中国森林法的林业建设方针严重滞后与实践相脱节。因此，依法治林，实现林业的历史性转变，必须以森林法“永续利用”的林业建设方针的修改为切入点，以法律的形式彻底改变我国林业发展的宏观性指导思想，进而带动整个林业立法的大换血，为我国林业的历史性转变保驾护航。

[参 考 文 献]

- [1] 施昆山 . 当代世界林业 . 北京：中国林业出版社，2001.
- [2] 奉安臣，白顺江，封新国 . 森林经营管理 . 北京：中国林业出版社，2000；张建国，余建辉 . 生态林业论 . 北京：中国林业出版社，2002.；梁星权 . 森林分类经营 . 北京：中国林业出版社，2001
- [3] 郑小贤 . 森林资源经营管理 . 中国林业出版社，1999

The Historical Transition from Continuous Utilization to Sustainable Development of the forestry

----- From the Amendment to the Article 5 of the Forest Law to Discuss Controlling the Forest according to law

Li Yuan-yuan

(School of Humanities and Social Science , North East forestry university , Harbin 150040 , China)

Abstract : Our country is being a period from traditional forestry to modern forestry .So one of the historical topics is how to achieve the historical transition of the forestry .And in this course of the change ,the ensuring function of the law must be played in its proper role ,that is to say ,control the forest according to law .Author exactly proceed from this angle ,discussing that it is essential to amend article 5 of the forest law ,which is about the forestry constructing policy ,in order to accomplish the historical transition and further , to drive the radical reform of the guiding ideology in the whole system of the forest law .Only being guided by the suitable guiding ideology ,is it possible

to make appropriate law and thus control the forest according to "a good law".

Key words : Sustainable development of the forestry ; Control the forest according to law,; The forestry constructing policy

作者简介:李媛媛,女,(1981-),东北林业大学环境与资源保护法学研究生

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件:law-culture@163.com
地址:北京市东城区沙滩北街15号 邮编:100720