

目 录

1. 森林法的修订思路和基本制度	3
2. 明确森林权属 加强产权保护	6
3. 实行分类经营管理 实现森林资源永续利用	9
4. 加强森林资源保护 保障森林生态安全	12
5. 发动全社会力量推进大规模国土绿化	15
6. 完善林木采伐制度 深入推进“放管服”改革	18
7. 完善监督保障制度 促进林业可持续发展	21
8. 健全法律责任 提升执法效能	25

1. 森林法的修订思路和基本制度

新修订的森林法在结构上作了较大调整，从 1998 年森林法 7 章扩展至 9 章，条文数从 49 条增加到 84 条。在修改总体思路，把握国有林和集体林、公益林和商品林两条主线，建立和完善了森林资源保护管理制度。主要有：

一是森林权属制度。按照明确森林权属、加强产权保护的立法思路，根据国有森林资源产权制度改革的要求和国有林区、国有林场、集体林权制度改革的实践经验，“森林权属”一章明确了森林、林木、林地的权属，确定了国有森林资源的所有权行使主体，规定了国家所有和集体所有的森林资源流转的方式和条件，强调了国家、集体和个人等不同主体的合法权益。

二是分类经营管理制度。按照充分发挥森林多种功能，实现资源永续利用的立法思路，修订后的森林法将“国家以培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统为目标，对公益林和商品林实行分类经营管理”首次作为基本法律制度写入“总则”一章。同时，还在“森林保护”“经营管理”等章节，对公益林划定的标准、范围、程序等进行了细化，对公益林、商品林具体经营制度做了规定，体现了公益林严格保护和商品林依法自主经营的立法原则。

三是森林资源保护制度。按照生态优先、保护优先，实行最严格的法律制度保护森林、林木和林地的立法思路，修订后

的森林法规定，在具有特殊保护价值的林区建立以国家公园为主体的自然保护地，加强保护；将党中央关于天然林全面保护的决策转化为法律制度，严格限制天然林采伐。进一步完善森林火灾科学预防、扑救以及林业有害生物防治制度，明确了人民政府、林业等有关部门、林业经营者的职责。为确保林地保有量不减少，形成了占用林地总量控制、建设项目占用林地审核、临时占用林地审批、直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批的林地用途管制制度体系。

四是造林绿化制度。按照着力推进国土绿化，着力提高森林质量的立法思路，修订后的森林法强调了科学保护修复森林生态系统，坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合，对新造幼林地和其他应当封山育林的地方，组织封山育林，对国务院确定的需要生态修复的耕地，有计划地组织实施退耕还林还草；坚持数量和质量并重、质量优先，在大规模推进国土绿化的同时，应当科学规划、因地制宜，优化林种、树种结构，鼓励使用乡土树种和林木良种、营造混交林。造林绿化离不开各行各业、公民的广泛参与，修订后的森林法将“每年三月十二日为植树节”写入法中，并鼓励公民通过植树造林、抚育管护、认建认养等方式参与造林绿化，进一步丰富了履行植树义务的方式。同时，根据森林城市建设多年来取得的成绩，修订后的森林法规定统筹城乡造林绿化，推动森林城市建设。

五是林木采伐制度。按照既有效保护森林资源，又要充分

保障林业经营者合法权益的立法思路，根据“放管服”改革要求，修订后的森林法在坚持森林采伐限额制度的基础上，规定重点国有林区以外的森林采伐限额由省级林业主管部门编制，经征求国家林草局意见，报省级人民政府批准后公布实施，并报国务院备案。回应实践需求，完善了林木采伐许可证核发范围、条件和申请材料，规范了自然保护区林木采伐和采挖移植林木管理。强化了森林经营方案的法律地位，国有林业企业事业单位必须编制森林经营方案，国家支持、引导其他林业经营者编制。删除了木材生产计划、木材运输许可等制度。

六是监督保障制度。按照加强宏观调控，加大扶持和监督保障力度，落实目标责任的立法思路，修订后的森林法明确了国家实行森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度，对人民政府完成森林资源保护发展目标和森林防火、重大林业有害生物防治工作进行考核，地方人民政府可以建立林长制。并在新增的“发展规划”一章规定县级以上人民政府应当通过合理规划森林资源保护利用结构和布局，实现提高森林覆盖率、森林蓄积量等保护发展目标。为加大扶持力度，修订后的森林法规定国家采取财政、税收、金融等方面的措施，支持森林资源保护发展，人民政府应当保障森林生态保护修复的投入。完善森林生态效益补偿制度，明确加大公益林保护支持力度，支持重点生态功能区转移支付，指导地区间横向生态效益补偿等内容。新增森林保险制度，鼓励引导金融机构开展林业信贷业

务。为加大监督力度，修订后的森林法明确了林业主管部门监督检查职权，以及为履行监督检查有权采取行政强制措施、约谈等，对破坏森林资源造成生态环境损害的，自然资源、林业主管部门可以依法提起诉讼，向侵权人提出损害赔偿要求。

新修订的森林法还根据林业行政执法、复议和诉讼案件中反映出的问题，对法律责任规定的违法行为种类、处罚幅度、代为履行等做了修改完善。明确执法裁量标准，增加省级以上林业主管部门制定恢复植被和林业生产条件、树木补种标准的规定，加强执法的可操作性，提高法律威慑力。

2. 明确森林权属 加强产权保护

明确森林权属、加强产权保护，是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度，也是本次森林法修订的重点。原森林法重点对权属证书核发作出了规定，有关森林资源流转、不同权利主体合法权益等规定比较原则，也分散在不同章节中，实践中对于公益林、国有森林资源能否流转以及按照什么程序流转存在不同的理解和做法，导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放，影响了森林资源的保护发展。

党的十八大以来，党中央、国务院明确要求健全自然资源资产产权制度、统筹推进自然资源资产产权制度改革，强调要稳定农村土地承包关系，赋予农民更多的财产权利。新修订的

森林法根据国有森林资源产权制度改革要求和国有林区、国有林场、集体林权制度改革的实践经验，增加了“森林权属”一章，重点在以下几个方面作了规定：

第一，修改森林权属登记制度。根据不动产登记制度改革，将原来森林法规定的森林、林木和林地的所有权、使用权由人民政府登记造册，核发证书修改为由不动产登记机构统一登记造册，核发证书。作为属地登记原则的例外，新修订的森林法规定重点林区的森林、林木、林地的登记机关为自然资源部。

第二，建立国有森林资源所有权行使制度。一是明确了国有森林资源所有权行使主体。按照中办、国办印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，修订后的森林法规定国家所有的森林资源由国务院代表国家行使，国务院可以授权自然资源部统一履行国有森林资源所有者职责。二是明确国有森林资源可以依法确定给林业经营者使用。到目前为止，我国基本上是通过无偿划拨国有森林资源方式，赋予国有林场、国有林管理局享有经营使用的权利。在森林法修订中，有的部门、专家提出，按照全民所有自然资源资产有偿使用的改革精神，今后除了无偿划拨，还可以允许采取有偿出让、授权经营、出租等方式使用国有森林资源，使用权主体也不应局限于国有林场、国有林管理局。修订后的森林法在立足林业实际、又兼顾今后改革方向的基础上作出了规定，在确定方式上，既包括无偿划拨，也包括有偿出让等，在获得主体上，包括但

不限于国有林业经营者。三是明确国有森林资源可以流转。对于国有森林资源的保护管理，既要适应市场经济发展的需要，放活国有森林资源使用权，又要严格管理，避免破坏森林资源和造成国有森林资源资产流失，修订后的森林法对国有森林资源以转让、出租、作价出资等方式流转作了 3 项要求，一要依法取得使用权，二要经批准，三要是由国务院制定具体办法。下一步，还需要加快制定有关办法，明确流转的方式、条件、程序和批准主体。

第三，完善集体林地承包经营制度。集体林地主要是由农户承包经营和集体经济组织统一经营。目前，明晰产权、承包到户的基础改革任务全面完成，新修订的森林法注重与新修订的农村土地承包法相衔接，重点强化在稳定承包权的基础上，建立放活经营权、落实收益权的法律制度，明确承包户享有林地承包经营权和林木所有权，可以以出租(转包)、入股、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权。另外，对于集体统一经营的林地，《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》规定“对不宜实行家庭承包经营的林地，依法经本集体经济组织成员同意，可以通过均股、均利其他方式落实产权。村集体经济组织可保留少量的集体林地，由本集体经济组织依法实行民主经营管理”。新修订的森林法明确了集体经济组织统一经营林地的合法性，并对流转程序进行了规范。

第四，健全林业经营者权益保护制度。规定了不同所有制经营主体对营造林木享有的权益。国有企业事业单位、机关、团体、部队对其营造的林木，负有管护责任和按照国家规定支配林木收益的权利；集体以及其他组织和个人对其营造、种植的林木，享有所有权并有权获得林木收益。因生态保护、基础设施建设等公共利益需要征收、征用林地、林木的，要依法办理审批手续，并给予公平、合理补偿。

关于林权争议处理。林权争议涉及面较广，产生原因复杂多样。当地政府对历史沿革、风俗民情更为了解，在实践中，林权争议处理也比较依赖人民政府设立的林权争议处理机构。人民政府先行处理，有利于通过协调化解纠纷。修订后的森林法基本沿用了原森林法关于政府先行处理的规定，并和新修改的土地管理法有关规定进行了衔接。同时，对原森林法不得砍伐有争议林木的规定进行了完善。因森林防火、林业有害生物防治、国家重大基础设施建设等需要，可以先行采伐或者改变林地现状。实际工作中，对于相关采伐收入、补偿金等，可以由有关部门通过银行予以保管，待争议解决后再予以分配。

3. 实行分类经营管理 实现森林资源永续利用

分类经营管理制度是此次修法的重点，是贯穿森林法修改的一条主线，也是多年来林业改革发展取得的成熟可行经验之

一。

1995 年，原国家体制改革委员会、林业部联合颁布的《林业经济体制改革总体纲要》中提出“森林资源培育要按照森林的用途和生产经营目的划定公益林和商品林，实施分类经营，分类管理”。1999 年，《国家林业局关于开展全国森林分类区划界定工作的通知》要求各地开展森林分类区划工作。全国据此开展的首次森林分类区划界定，为实施林业分类经营和建立森林生态效益补偿制度打下了基础。2003 年，《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》明确提出：“实行林业分类经营管理体制。将全国林业区分为公益林业和商品林业两大类，分别采取不同的管理体制、经营机制和政策措施。”

1998 年森林法修改时，对于分类经营管理制度是否在森林法中进行规定，曾经进行过研究、讨论。虽然原森林法没有将“分类经营管理”作为基本制度写入法律，但是通过设定森林生态效益补偿基金制度，规定五大林种中的防护林和特种用途林与其他三类林种采取不同的采伐和流转制度，已经肯定了分类经营管理的理念和做法，为分类经营管理制度成熟后写入法律留下了空间。

为充分发挥森林多种功能，满足全社会的多元需求，提高管理效能，既考虑生态效益和林业发展，又考虑林农权益和林区稳定，本次森林法修订在总结林业多年分类经营改革成功经验的基础上，将“对公益林和商品林实行分类经营管理”作为

基本制度在“总则”中予以明确，对公益林和商品林确立不同的经营、管护制度，通过突出主导功能，发挥多种功能，实现森林资源科学经营、永续利用。

对于公益林，核心就是严格保护。本次修订首先明确了公益林划定的基本原则和范围。以主导功能和生态区位为分类依据，规定将森林生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的林地和林地上的森林划定为公益林。

实际工作中，根据国家林草局和财政部共同制定的《国家级公益林区划界定办法》，开展了国家级公益林的划定。在总结实践中公益林划定具体范围、标准的基础上，新修订的森林法规定重要江河源头汇水区域，重要江河干流及支流两岸、饮用水水源地保护区，重要湿地和重要水库周围等区域的林地和林地上的森林等，应当划定为公益林。其次，建立了公益林的经营和管理制度。一是强调科学保护。严格保护公益林并非排斥科学经营，公益林中生态功能低下的低质低效林，应当采取林分改造、森林抚育等措施，提高森林质量和生态保护功能。二是严格采伐管理。公益林以发挥生态效益为主，除因科研、防火、有害生物防治等特殊需要以外，只能进行抚育、更新和低质低效林改造性质的采伐。三是规范合理利用。为了提高森林经营质量，调动公益林经营的积极性，在严格遵守国家有关规定、符合公益林生态区位保护要求、不影响公益林生态功能、经科学论证等前提下，可以合理利用公益林林地资源和森林景

观资源，适度开展林下经济、森林旅游等。再次，加强对非国有公益林经营者权利的保护。公益林实施严格保护，会对林业经营者的权利进行一些限制。本次修订在原森林法基础上，特别规定公益林划定涉及非国有林地的，应当与权利人签订书面协议，并给予合理补偿。

对于商品林，核心是依法自主经营。本次修订明确，未划定为公益林的林地和林地上的森林属于商品林。规定国家鼓励发展商品林，经营者在不破坏生态的前提下，依法享有自主经营的权利，可以采取集约化的经营措施，提高经济效益。商品林也要兼顾生态效益，商品林可以采取包括皆伐在内的采伐方式，但应严格控制皆伐方式，按照规定完成更新造林。同时，针对实践中一些不科学造林影响生态环境的情况，对发展速生丰产用材林等提出了“在保障生态安全的前提下”的要求。

4. 加强森林资源保护 保障森林生态安全

森林法修订按照尊重自然、顺应自然，坚持生态优先、保护优先、保育结合、可持续发展的原则，对原森林法“森林保护”一章进行了补充完善。修订后的森林法“森林保护”一章共 14 条，是本法篇幅较大、分量较重的一章。在具体内容上，包含了公益林补偿、重点林区转型发展、天然林保护、护林组织和护林员、森林防火、林业有害生物防治、林地用途管制、

古树名木和珍贵树木保护、林业基础设施建设等方面，明确了政府、林业主管部门以及林业经营者各自承担的森林资源保护职责。

第一,关于天然林保护。新修订的森林法规定,国家实行天然林全面保护制度,严格限制天然林采伐,加强天然林管护能力建设,保护和修复天然林资源,逐步提高天然林生态功能。这是新增条款。1998年,党中央、国务院决定在长江上游、黄河上中游地区及东北、内蒙古等重点国有林区实施天然林资源保护工程。党的十八大以来,进一步加大了天然林保护力度,全面停止天然林商业性采伐。党的十九大明确要求“完善天然林保护制度”。2019年,中办、国办印发的《天然林保护修复制度方案》,对天然林保护进行了系统全面部署。本条的内容,就是为贯彻落实党中央决策部署作出的规定。

第二,关于森林防火。根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》等,森林防灭火体制机制发生了重大改革,应急管理、林业、公安等部门在森林火灾预防和扑救工作中都具有职责。需要说明的是,森林公安划归公安部门统一领导后,职能保持不变,业务上接受林业和草原部门指导,继续承担森林和草原防火的有关工作。修订后的森林法充分体现机构改革精神,在继续明确地方各级人民政府对森林防火工作总体负责的基础上,规定县级以上人民政府组织领导应急管理、林业、公安等部门按照职责分工做好

森林火灾的科学预防、扑救和处置工作。同时明确国家综合性消防救援队伍承担国家规定的森林火灾扑救任务和预防相关工作。

第三，关于林业有害生物防治。由于“森林病虫害”一词已不能涵盖所有给林业造成危害的生物，新修订的森林法中不再使用“森林病虫害”，统称为“林业有害生物”。同时，对原森林法中关于确定检疫对象和划定疫区、保护区的相关规定进行修改完善。按照《国务院办公厅关于进一步加强林业有害生物防治工作的意见》中关于全面落实防治责任的要求，在规定林业主管部门负责本行政区域的林业有害生物的监测、检疫和防治的基础上，新修订的森林法明确了重大林业有害生物防治实行地方人民政府负责制，以及当地人民政府在发生暴发性、危险性等重大林业有害生物灾害时的除治责任，强调了林业经营者对其经营管理范围内的林业有害生物防治的职责。

第四，关于林地保护。林地是森林资源的载体，是林业最重要的生产要素。为加强林地保护，确保林地保有量不减少，新修订的森林法形成了包括占用林地总量控制、建设项目占用林地审核、临时占用林地审批、修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批的林地用途管制制度体系。其中，占用林地总量控制是新增的法律制度。《国务院关于全国林地保护利用规划纲要（2010-2020年）的批复》明确规定“严格控制建设项目使用林地的规模，国家每5年编制或修订一次征占用

林地总额。”多年来，占用林地总量控制制度在保护林地方面发挥了重要作用。本次修法总结实践经验，将这一制度上升为法律。临时占用林地审批、修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批是《森林法实施条例》的规定，本次修订上升为法律，并作了完善。特别是对修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批，一是根据实践需求，将防火巡护道、森林步道、科普教育设施纳入审批范围，并增加“其他直接为林业生产服务的工程设施”作为兜底项。二是有的部门、地方建议应当明确直接为林业生产经营服务的工程设施的规模、占地数量等，既为依法审批提供依据，也有利于保护林地。修订后的森林法明确国家有关部门应当制定标准。在标准范围内的，按照直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批；超出标准的，应当按照建设项目占用林地，依法办理建设用地审批手续。

此外，新修订的森林法还和《土壤污染防治法》进行衔接，对向林地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥等作出了禁止性规定。

5. 发动全社会力量推进大规模国土绿化

新修订森林法“造林绿化”一章，是在原森林法“植树造林”一章的基础上修改而来。章节名称修改主要考虑，培育森

林、保护修复森林生态系统既要坚持自然恢复，也要注重人工修复。造林绿化包括人工造林、飞播造林、封山育林等多种方式，植树造林主要是指通过人工种植树木（人工造林）培育森林的活动。从两者关系上看，植树造林是造林绿化的重要组成部分。以法律的形式明确大规模开展国土绿化的内容，将“植树造林”调整为“造林绿化”，能够更加有效地调动全社会资源和要素参与到绿化国土、美化中国的行动中来。修订后的“造林绿化”一章在制度设计上注重以下三点。

一是开展大规模国土绿化。新修订的森林法新增一条，“国家统筹城乡造林绿化，开展大规模国土绿化行动，绿化美化城乡，推动森林城市建设，促进乡村振兴，建设美丽家园”，这是一个总体性规定。2016年，习近平总书记在主持中央财经领导小组第十二次会议上的讲话中指出，森林关系国家生态安全。要着力推进国土绿化，着力提高森林质量，着力开展森林城市建设，着力建设国家公园。2017年，党的十九大报告明确提出“开展国土绿化行动”。2018年、2019年的中央一号文件，以及2018年《关于积极推进大规模国土绿化行动的意见》等文件也提出了绿化美化乡村、以绿色发展引领乡村振兴、创建森林城市、建设美丽家园等要求。各地、各部门（系统）认真践行绿水青山就是金山银山理念，以增绿增质增效为主攻方向，统筹山水林田湖草系统治理，组织动员全社会力量推进大规模国土绿化行动，十八大以来，全国平均每年完成造林约一亿亩，

国土绿化取得明显成效。2004 年，在关注森林活动组委会的倡议和推动下，原国家林业局开展了国家森林城市建设，授予贵阳首个国家森林城市称号，成为我国森林城市建设事业正式启动的重要标志。经过多年的发展，全国已有 194 个城市获得国家森林城市称号。修订后的森林法第四十二条的表述，就是将党中央精神和实践做法转化为法律制度，为进一步推动国土绿化提供法制保障。

二是发动全社会参与造林绿化。造林绿化需要全国动员、全民动手、全社会共同参与。在原森林法明确各行各业、城乡居民植树造林任务的基础上，根据经济社会发展情况，新修订的森林法增加了“城市规划区内”“工业园区”有关主管单位负责造林绿化的职责，将单位和个人承包造林的范围由“宜林荒山荒地”扩大至“宜林荒山荒地荒滩”。城市绿化是国土绿化的组成部分，1992 年国务院制定了《城市绿化条例》，本次修订增加“组织开展城市造林绿化的具体办法由国务院制定”，实现了法律制度的衔接，有利于推动城市绿化。为进一步增强广大人民群众的爱林护林意识，将每年 3 月 12 日为植树节写入森林法，鼓励公民通过植树造林、抚育管护、认建认养等方式参与造林绿化。

三是科学保护修复森林生态系统。本次修订坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合，规定对新造幼林地和其他应当封山育林的地方，组织封山育林；对国务院确定的坡耕地、

严重沙化耕地、严重石漠化耕地、严重污染耕地等需要生态修复的耕地，有计划地组织实施退耕还林还草；对因自然因素等导致的荒废和受损山体、退化林地以及宜林荒山荒地荒滩，因地制宜实施森林生态修复工程。坚持数量和质量并重、质量优先，在大规模推进国土绿化的同时，新修订的森林法规定人民政府应当科学规划、因地制宜，优化林种、树种结构，鼓励使用乡土树种和林木良种、营造混交林，提高造林绿化质量。

6. 完善林木采伐制度 深入推进“放管服”改革

原森林法确立了以森林采伐限额、采伐许可证和木材运输证制度为主体的林木采伐管理制度，对保护和发展森林资源起到了重要作用。在森林法修订过程中，关于林木采伐管理制度有两种意见。一种建议取消采伐限额，放开集体林或者人工商品林采伐许可和木材运输管制；另一种认为，采伐限额和采伐许可是保护森林资源重要的宏观调控手段，完全放开林木采伐和木材运输管制，可能造成采伐失控，森林资源遭到破坏。在广泛听取各方意见和调研论证的基础上，本次修订保留了森林采伐限额和采伐许可证制度，同时按照“放管服”改革精神进行了完善；删除了木材生产计划、木材调拨等带有计划经济色彩的内容；取消了木材运输许可制度。具体修改内容主要有五个方面：

第一，下放采伐限额审批权。将原森林法有关采伐限额由省级人民政府审核后，报国务院批准的规定，修改为采伐限额经征求国务院林业主管部门意见，报省级人民政府批准后公布实施，并报国务院备案。主要考虑，在征求意见过程中，地方对于采伐限额与实践脱节，无法满足开展森林经营需求的意见较大。将审批权下放后，有利于地方结合本地实际科学编制采伐限额，压实地方责任。国家林草局可以在前期指导的基础上，通过森林资源保护发展目标责任制和考核评价机制加强对地方监管，确保森林资源稳定增长。省级人民政府将编制的采伐限额报国务院备案，也有利于国家准确掌握森林资源消耗情况，提高监管效率。

第二，调整采伐许可证核发范围。原森林法规定，采伐林木必须申请采伐许可证。本次修订规定采伐林地上的林木应当申请采伐许可证，自然保护区以外的竹林不需要申请。非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木的采伐，由有关主管部门按照有关规定管理。需要注意的是，相关修改并不意味着削弱非林地上林木的保护管理，如护路林、护堤护岸林、城镇林木等的采伐还应当按照《公路法》《防洪法》《城市绿化条例》等规定进行管理。

第三，完善采伐许可证审批程序。针对实践中林木采伐申请“办证繁、办证慢、办证难”“来回跑、不方便”等问题，新修订的森林法完善了采伐许可证的核发程序，明确要求县级

以上人民政府林业主管部门应当采取措施，方便申请人办理采伐许可证。一是删除了采伐目的、林况等采伐申请材料要求；二是不再“一刀切”地要求申请人必须提交伐区调查设计材料，而是由省级以上人民政府林业主管部门规定一定的面积或者蓄积量基准。超过基准量的，申请者才应提交伐区调查设计材料，没有超过的，则不需提交；三是规定符合林木采伐技术规程的，应当及时核发采伐许可证，明确了不得核发采伐许可证的情形，从正反两方面严格林木采伐管理机制，减小具体执行中的自由裁量空间，切实提高林木采伐办证效率。

第四，增加了林木采伐的特别规定。一是关于采挖移植林木的管理。近年来，一些地方出现大量采挖移植大树导致破坏植被、毁坏林地等现象，引起了社会广泛关注，为切实加强和规范树木采挖移植管理，新修订的森林法规定“采挖移植林木按照采伐林木管理。具体办法由国务院林业主管部门制定”，一方面明确了采挖移植树木管理的法律依据，对进一步细化管理规定和标准提出了要求，另一方面也为苗圃地建设等采挖移植活动留下空间。二是关于特殊情况采伐的例外规定。修订后的森林法为解决公益林、自然保护区内林木，因林业有害生物防治、森林防火、遭受自然灾害等需要采伐的问题，有针对性地进行特殊规定。新规定解决了实践中保护性质的采伐措施没有法律依据的问题，但为避免例外规定被盲目扩大，相关的细化规定还需在配套办法中进一步明确。

第五，强化森林经营方案的地位和作用。森林经营作为林业专有概念，是以提高森林质量，建立稳定、健康、优质、高效的森林生态系统为目标，为修复和增强森林的供给、调节、服务、支持等多种功能，而开展的一系列贯穿于整个森林生长周期的保护和培育森林的活动。森林生命的长周期和森林类型的多样性决定了森林经营活动的系统性和复杂性，必须按照森林经营方案科学实施。修订后的森林法，一是明确国有林业企业事业单位必须编制森林经营方案，并新增了未编制森林经营方案或者未按照批准的森林经营方案开展经营活动的法律责任。二是规定国家支持、引导其他林业经营者编制森林经营方案。三是要求国务院林业主管部门制定编制森林经营方案的具体办法。

7. 完善监督保障制度 促进林业可持续发展

长期以来，我国始终坚持严格保护森林资源，强化人民政府以及林业等有关部门的监督检查职责，始终坚持把林业作为公益事业和基础产业来对待，集中物力财力，积极出台扶持政策，调动各方面力量发展林业。本次修订重点从建立森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度、完善扶持措施、强化监督检查等方面完善监督保障制度体系，加大对林业改革发展的支持。

第一,增加森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度。建立目标责任制,科学制定森林资源保护发展目标是基础。修订后的森林法“发展规划”一章中明确县级以上人民政府应当将森林资源保护和林业发展纳入国民经济和社会发展规划,合理规划森林资源保护利用结构和布局,制定包括森林覆盖率、森林蓄积量、林地保有量在内的森林资源保护发展目标。林业主管部门应当根据森林资源保护发展目标,编制林地保护利用、造林绿化、森林经营以及天然林保护等专项规划,为实现森林资源保护发展目标提供规划引领。为确保目标责任制的实现,考核评价机制是关键。修订后的森林法将完成森林资源保护发展目标、森林防火和重大林业有害生物防治工作情况,作为上级人民政府对下级人民政府考核的要素,考核结果予以公开,以考评机制促进地方政府履行保护森林资源的责任。

第二,完善扶持措施。一是在“总则”中作为基本制度规定支持森林资源保护发展。国家采取财政、税收、金融等方面的措施,支持森林资源保护发展,并压实各级人民政府在保障森林生态保护修复投入上的责任,以法律制度的刚性约束力为林业发展投入提供保障。此外,明确了国家鼓励和支持林业科学研究,并完善了对在造林绿化、森林保护等方面成绩显著的组织 and 个人的表彰奖励机制。二是充实森林生态效益补偿制度。1998年修改森林法时,规定国家设立“森林生态效益补偿基金”。2004年,中央建立森林生态效益补偿资金,对提供生态效益的

防护林和特种用途林进行补偿。但建立基金，形成补偿资金来源多样化的立法目的未能实现。在修改过程中，有意见认为，目前的生态效益补偿资金都来自本级预算和上级转移支付，中央财政设立的林业改革发展专项资金，支出方向包括了森林生态效益补偿，形成了固定的资金来源渠道。根据当前预算管理的相关要求，可以不再规定设立“基金”，但应根据生态补偿机制改革的精神，完善森林生态效益补偿制度。因此，修订后的森林法没有保留森林生态效益补偿基金，而是进一步健全了森林生态效益补偿制度，加大对公益林的保护支持、完善重点生态功能区转移支付、指导地区间横向生态效益补偿。为支持重点林区转型发展，新修订的森林法还规定重点林区按照规定享受国家重点生态功能区转移支付政策。三是增加了林业投融资保障机制。实践中林业投融资政策保障不足，林业融资难。为促进林业投融资，增强发展活力，根据《国有林场改革方案》《国有林区改革指导意见》以及国务院办公厅《关于完善集体林权制度的意见》等文件关于建立健全林权抵质押贷款、开发适合林业特点的信贷产品、完善林业贷款贴息政策、完善森林保险制度等相关规定，此次森林法修订明确了林业投融资保障机制，规定国家对林业信贷业务、林权收储机构以及森林保险提供支持，进一步调动广大林业经营者的积极性，为林业发展注入新动力。

第三，强化监督检查。对森林资源的保护、修复、利用、

更新等进行监督检查是森林法赋予林业主管部门的主要职责之一。为确保林业主管部门依法行政，新修订的森林法增加“监督检查”一章，对监督检查制度进行了充实细化，主要包括：一是明确了林业主管部门监督检查职责，增加了查封、扣押等行政强制措施。在林业行政执法实践中，需要对涉案场所、木材等进行查封、扣押。原森林法中未规定查封和扣押等行政强制措施，只是在《森林法实施条例》中规定执法人员可以暂扣无证运输的木材。根据《行政强制法》规定，查封、扣押属于行政强制措施，只能由法律规定。此次修法在专题论证的基础上，规定县级以上林业主管部门在监督检查工作中可以采取查封、扣押措施，为林业主管部门依法行政提供了法律依据。二是增加了约谈制度。近年来，约谈制度在生态环境保护以及食品安全等工作中发挥了积极作用，此次森林法修订借鉴其他领域做法，增加了约谈制度，明确了约谈主体、约谈对象以及适用约谈的情况，通过发挥约谈制度的行政监督作用，督促地方政府及其有关部门依法履职尽责。三是增加了对于破坏森林资源的行为提起诉讼的规定。修订后的森林法规定自然资源主管部门、林业主管部门对破坏森林资源造成生态环境损害的，可向人民法院提起诉讼，向侵权人提出损害赔偿请求。

8. 健全法律责任 提升执法效能

法律责任作为一部法律必不可少的组成部分，是保障法定义务得以履行的重要手段。本次森林法修订，在健全和完善法律责任制度的基础上，注重回应执法实践需要，科学设定处罚方式、标准和自由裁量范围，保障执法工作有效开展。主要进行了以下3个方面的修改完善。

第一，根据修订后森林法新增法律义务补充了相应的法律责任条款。

一是关于侵权和未履行保护培育国有森林资源等义务应承担的法律责任。“森林权属”是本次森林法修订新增章节，旨在明确森林权属、加强产权保护。从权利义务相一致的原则出发，森林法不仅保护森林、林木、林地所有者或者使用者的合法权益，也要求权利人，特别是国有林业经营者，依法履行保护和合理利用森林资源的义务。因此，新修订的森林法与《侵权责任法》相衔接，增加了侵害权利人合法权益应当依法承担侵权责任的规定。同时，明确了国有林业企业事业单位未履行保护培育森林资源义务、未编制森林经营方案或者未按照批准的森林经营方案开展森林经营活动的法律责任。

二是关于违反森林保护有关规定应承担的法律责任。修订后的森林法新增了未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，擅自改变林地用途的法律责任；补充了因开垦、采石、采

砂、采土或者其他活动毁坏林地的法律责任；结合新制定的《土壤污染防治法》，就污染林地行为作出了衔接性规定。此外，还增加了擅自移动或者毁坏森林保护标志的法律责任规定。

三是关于拒绝、阻碍林业主管部门依法实施监督检查应承担的法律责任。修订后的森林法新增“监督检查”一章，特别强化了森林资源保护的监督检查措施。相应地，法律责任中也增加了拒绝、阻碍县级以上人民政府林业主管部门依法实施监督检查的法律责任。

第二，针对执法实践中反映的问题完善相关处罚规定。

一是加大处罚力度。为加大对破坏森林资源违法行为的打击力度，震慑破坏森林资源的违法行为，新修订的森林法进一步加大了对盗伐、滥伐林木的罚款力度，将处罚下限分别从原森林法的林木价值“三倍以上”和“二倍以上”，提高到“五倍以上”和“三倍以上”。本次修订还增加了对毁坏林地的法律责任。值得注意的是，同一违法行为既造成林木毁坏，又造成林地毁坏的，应当按照新修订森林法第七十四条规定，责令限期补种树木、恢复植被和林业生产条件。对于罚款，根据“一事不再罚”的原则，只能按照“毁坏林木价值五倍以下的罚款”或者“恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款”，选择较重的予以处罚。

二是规范执行标准。“责令补种树木”作为森林法中特有的规定，体现了处罚与保护修复并重的原则。但是，由于补种

树木的具体标准未明确，多倍补种树木的地点难以落实，“代为补种”可操作性不强等问题，“责令补种树木”在执法实践中出现了执行不到位、执行效果不好等难题，林业主管部门为此常被追责。与此相似的，还有《森林法实施条例》中有关“限期恢复原状”的规定。为解决上述问题，新修订的森林法明确规定补种树木可以在原地、也可以在异地，但应当在合理限期内完成，科学设定了补种株数的倍数，规定造成林地毁坏的违法者应当“恢复植被和林业生产条件”而不再是“恢复原状”。更为重要的是，根据新修订森林法第八十一条的规定，省级以上人民政府林业主管部门应当制定恢复植被和林业生产条件、树木补种的标准，包括恢复植被、林业生产条件所需费用的评估标准，为实践执行中判断是否完成恢复植被、林业生产条件以及补种树木，提供执法依据。

三是完善有关规定。新修订的森林法完善了林业主管部门或者其他有关国家机关未履行森林法规定职责的法律责任条款，明确应当作出行政处罚决定而未作出的，上级主管部门有权责令下级主管部门作出决定或者直接给予行政处罚；为与正在修改的《行政处罚法》相一致，删除了“没收盗伐林木或者变卖所得”的规定；衔接《治安管理处罚法》和《刑法》，统一对应当依法给予治安管理处罚和追究刑事责任的情形作出了规定。

第三，按照新形势下加强森林资源保护的要求明确行政执法主体。

修订后的森林法第六十六条、第六十七条规定林业主管部门对森林资源的保护、修复、利用、更新等进行监督检查，依法查处破坏森林资源等违法行为，并有权采取包括查封、扣押在内的措施。各地应当统筹谋划，按照“一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍”的要求，积极推动木材检查、森林植物检疫、林木种苗等执法队伍进行全面整合，依法行使行政执法职责。同时，森林公安长期以来在林业行政执法中发挥了不可替代的作用，森林法的修订兼顾林业行政执法的历史沿革和队伍现实基础，根据党中央有关森林公安管理体制调整后职能保持不变，业务上接受林业和草原部门指导，基层森林公安队伍框架和力量布局保持基本稳定的要求，对原森林法有关森林公安的规定进行了修改，明确公安机关按照国家有关规定，可以行使毁坏林木、林地，盗伐、滥伐林木，伪造、变造、买卖、租借采伐许可证，收购、加工、运输非法来源木材案件的行政处罚权。需要说明的是，公安机关行使行政执法职责，应当按照国家有关规定并结合地方实际情况进行。如果地方林草部门自身的执法力量能够承担起行政执法任务，也可以不由公安机关行使本款规定。