

附件 2

关于《中华人民共和国森林法实施条例》 (修订草案))(征求意见稿)的说明

一、修改的必要性

新修订的《森林法》已于 2020 年 7 月 1 日起施行,对森林权属制度、分类经营管理制度、林木采伐制度、监督检查制度等森林资源保护管理制度进行了较大幅度的修改和完善。《森林法实施条例》(以下简称《条例》)作为《森林法》最重要的配套法规,从整体上看,其框架和内容都亟需进行全面修订,细化落实《森林法》相关规定,补充完善具体制度要求,以实现与《森林法》的紧密衔接。特别是,近年来党中央、国务院进一步深入推进生态文明体制改革,对森林资源保护管理提出了新的更高要求,各地的具体实践也更丰富、更成熟,这些内容都需要通过全面修改《条例》予以明确。

二、起草过程、指导思想和主要原则

2019 年 12 月底,《森林法》审议通过后,我局即正式启动了《条例》起草工作。按照科学立法、民主立法、依法立法的原则,通过座谈交流、实地调研等方式广泛听取各方面对《条例》修订的意见建议,对重大问题进行研究论证,在此基础上形成了《中华人民共和国森林法实施条例(修订草案))(征求意见稿)

(以下简称《草案》),并分别在2021年1月和2021年9月两次征求了各省级林草部门的意见,在2021年4月征求了中央编办等48个中央国家机关的意见。期间,我局多次召开专题会议对反馈意见进行研究,对《草案》涉及的重大问题进行了深入研讨,并与自然资源部、中央编办等部门进行了充分沟通,经全面统筹考虑,形成了此次征求意见稿。

《条例》修改,全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神,认真贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,进一步细化和明确《森林法》有关规定,切实保护、培育和合理利用森林资源,保障森林生态安全。

《条例》修改遵循的基本原则:一是坚持生态优先、保护优先,认真践行绿水青山就是金山银山的理念。二是实行森林分类经营管理,既注重发挥公益林的生态效益,又着力提高商品林的经济效益。三是进一步简政放权,落实“放管服”改革的有关要求,发挥各类林业经营主体的积极性和创造性。

三、《草案》主要内容

《草案》分为总则、森林权属、发展规划、森林保护、造林绿化、经营管理、监督检查、法律责任、附则9章,共65条,主要内容如下。

(一) 关于森林资源保护发展目标责任制

森林资源保护发展目标责任制是压实地方人民政府主体责任的重要手段,《草案》根据《森林法》第四条规定,对这项制

度进行了细化。一是明确了森林资源保护发展的三项具体目标即森林覆盖率、森林蓄积量、林地保有量。二是以林长制统领森林资源保护发展工作，建立林长制督查考核制度。

（二）关于林权管理

一是关于重点林区的范围，规定重点林区的范围和组成单位目录，由国务院林业主管部门报国务院批准后公布。二是关于重点林区纠纷处理。根据机构改革后的部门职责以及中央文件精神，明确重点林区的纠纷由重点林区林地所在地省级人民政府依法处理。处理结果涉及重点林区原林权确权登记经营范围变动的，应当事先征得国务院林业主管部门和自然资源主管部门同意。

（三）关于林业发展规划和森林资源调查监测评价

一是明确了林业发展规划、各林业专项规划的编制原则、编制程序。二是根据相关“三定”规定以及自然资源部印发的《自然资源调查监测体系构建总体方案》等有关规定，明确森林资源调查监测评价工作组织体系、职责分工以及数据管理等内容。

（四）关于森林保护

一是明确建立林业有害生物灾害防治协调机制，细化县级以上人民政府开展重大林业有害生物灾害防治的工作措施。二是明确林地保护利用规划编制审批要求，细化占用林地定额制度内容。三是调整占用林地审核职责权限划分原则，将审核权限由现行条例规定的以占用林地数量为原则，调整为以占地区位为原

则。占用重点林区林地的，由省级以上人民政府林业主管部门审核；占用国土空间规划确定的城市、村庄和集镇建设用地范围内林地的，由市、县级人民政府林业主管部门审核；占用上述范围外林地的，由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门审核。四是细化使用林地审核审批程序，明确审核审批原则。优化森林植被恢复费缴纳程序和期限，并在法律责任中作了衔接性规定。五是明确古树名木的含义，细化古树名木保护措施。

（五）关于造林绿化

一是细化国土绿化措施，推动森林城市建设，加强乡村绿化，明确义务植树尽责形式。二是细化造林绿化用地用水、造林绿化树种、造林绿化要求以及造林绿化管护等规定，特别是明确造林作业设计应当经县级以上地方人民政府林业部门会同其他有关部门进行合理性评价后予以实施。

（六）关于森林分类经营

一是规定制定国家级公益林的划定标准，明确划定、申报、批准、调整和公布程序。二是确立国家级公益林分级保护制度，将国家级公益林分为一级和二级，并采取差别化的管理措施。三是细化森林经营方案管理内容，明确编制依据、主要内容及编制周期，突出森林经营方案的作用，并要求国有林业经营者应该按照批准的森林经营方案开展各项生产经营活动，并评估森林经营成效。

（七）关于林木采伐管理

一是明确年采伐限额的编制和备案核查规定。二是明确特殊情况下采伐限额的管理和紧急情况下采伐林木有关程序，细化采伐类型以及更新造林有关规定。三是细化林木采伐许可的申请材料，明确伐区调查设计材料编制要求以及采伐许可证核发要求。四是明确非林地上林木采伐管理。五是明确采伐或者采挖移植的林木，属于国家重点保护野生植物、国家重点保护天然林木种质资源或者古树名木的，还应当遵守野生植物、种质资源以及古树名木保护相关管理规定。

（八）关于监督检查

为明确监督责任，提升监督能力，《草案》一是明确森林资源派驻监督工作机制，并对森林资源监督措施进行了规定。二是明确加强各级林业行政执法能力建设，建立森林督查制度，加强森林资源执法监督。

（九）关于法律责任

一是对《森林法》中涉及法律责任的重要概念进行了界定，如对盗伐林木、滥伐林木的含义分别进行了明确。二是对《森林法》已经设定的法律责任进行细化，如对擅自改变林地用途违法行为，细分为擅自改变林地用途未造成林木毁坏的和擅自改变林地用途同时造成林木毁坏的两种情形，规定了不同强度的法律责任。三是对超过本行政区域年林地定额审核同意占用林地设置了法律责任，在对有关人员依法给予处分的同时，由省级以上人民政府林业主管部门按照超出部分一定比例，从以后年度林地定额

中扣减。四是对未经批准在林地上修筑直接为林业生产经营服务的工程设施的违法情形，区分是否符合国家有关部门规定的标准分别设置了法律责任。五是针对强制拆除的特殊性，明确当事人不自行拆除擅自在林地上修筑的建筑物、构筑物和其他设施的，由作出行政处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行的规定。

此外，根据征求意见情况，《草案》在附则中对“森林资源”“森林覆盖率”、“占用林地定额”“年采伐限额”以及各种采伐方式等林业行政管理中的常用概念进行了界定。