

引用格式: 杜群. 中国法律中的森林定义——兼论法律保护森林资源生态价值的迫切性[J]. 资源科学, 2018, 40(9): 1878-1889.  
[Du Q. The definition of forest in Chinese legislation—the rationale of legal protection of the ecological values of forest resources  
[J]. *Resources Science*, 2018, 40(9): 1878-1889.] DOI: 10.18402/resci.2018.09.17

# 中国法律中的森林定义

## ——兼论法律保护森林资源生态价值的迫切性

杜 群

(武汉大学 环境法研究所, 武汉 430072)

**摘 要:** 森林的法律概念是森林立法和司法的核心, 也是中国建设森林资源产权制度、推行集体林权制度改革的基础。本文系统并细致考察了中国法律、法规、政策、司法与执法解释和法律学说关于森林的法律定义, 发现其存在两个层次的表达方式, 即以宪法、森林法及其实施条例为核心而形成的一级森林定义体系, 和以林业部门的各种规范性文件而形成的二级森林定义体系。笔者进而分析认为中国现行的森林法律定义体系存在的主要问题是: 形式上, 森林定义的法律文本位阶较低, 正式法律规范对森林的定义过于宽泛、不够具体; 实质上, 现行森林法律定义缺乏对森林生态价值的关注和涵摄, 现行森林立法对森林的定义过于宽泛, 导致森林资源、林地和林木的法律保护在主体和权利义务上的虚化。目前, 中国森林立法已从森林产业法向森林资源法、森林保护法转变, 因此在《森林法》修改时应当增强森林资源的生态价值取向, 构建一个价值多元的森林法律概念。

**关键词:** 《森林法》; 森林资源; 生态价值; 森林; 林木; 林地; 司法和执法解释

DOI: 10.18402/resci.2018.09.17

## 1 引言

中国是一个少林国家, 森林总量不足、分布不均, 经济发展和社会消费对森林资源的需求量巨大。因此在新中国成立很长一段时间, 森林资源和森林工业是国民经济重要的生产性行业, 这造成中国森林资源蓄积量剧减和森林质量严重退化。2000年以后, 国家推行天然林保护、公益林禁伐、退耕还林政策, 并开展了持续的造林工程。目前, 中国的森林资源进入了数量增长、质量提升的稳步发展时期, 根据第八次全国森林资源清查(2009—2013年)的结果显示, 中国现有森林面积 2.08 亿  $\text{hm}^2$ , 森林面积和森林蓄积分别位居世界第 5 位和第 6 位, 人工林面积居世界首位<sup>[1]</sup>。

保障森林资源可持续发展是环境法制的重要功能。1949 年新中国成立以后, 森林立法的发展大致分为三个阶段, 即为林业产业发展立法阶段

(1979—1998 年)、为林业可持续利用立法阶段(1998—2009 年)和为森林生态保护立法阶段(2010 年至今)。中国第一部《森林法(试行)》(1979)以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作为主要的立法目的。1984 年修订的《森林法》将提供可持续的林产品纳入了立法目的, 但是森林法作为林业产业法的性质没有改变。1998 年修订的《森林法》是一个强调森林资源永续利用的自然资源法, 标志着中国森林立法从森林产业法向森林资源法的转化, 肯定了森林资源在蓄水保土、调节气候、改善环境的生态功能, 对森林资源的利用提出了分类利用和用途管制的要求。2009 年修改的《森林法》只是将第十八条中的“征用”改为“征收、征用”, 其他内容未改动。在 2010 年以后, 随着国家对森林生态价值和功能的认识进一步强化和环境资源司法工作的推进, 修订 1998 年《森林法》

收稿日期: 2018-04-10; 修订日期: 2018-07-10

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生态文明语境下环境法体系化发展”; 国家社科基金重大项目(14ZDC030)。

作者简介: 杜群, 女, 浙江永康人, 教授、博士生导师, 研究方向为环境与资源保护法。E-mail: qdu@whu.edu.cn

2018年9月

的工作提上了立法日程,如何将《森林法》发展为融森林产业调整、森林资源永续利用和森林生态保护价值多元和功能兼备的法律,实现中国森林立法的战略转变,成为当下森林立法研究的重要课题,而其中一项最具基础性的工作就是完善森林法律概念的构建。

## 2 国家法律规范关于森林的定义

### 2.1 国家法律关于森林的义涵

#### 2.1.1 专门的森林法规范中森林的定义

《森林法》(1998)的立法宗旨是为了保护、培育和合理利用“森林资源”,发挥“森林”蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品的作用(第一条)。该法对在中国领域内从事“森林”“林木”的培育种植、采伐利用和“森林”“林木”“林地”的经营管理活动进行调整(第二条)。可见,作为森林立法的主要基本法律,《森林法》关于森林的概念是建立在“森林资源”“森林”“林木”和“林地”上的。这些术语同样也为其他与林业相关的国家法律文本所采用,但是这些与林业相关的国家法律文本都不提供确定的术语解释,而把对这些概念或术语的解释工作交给了特别法《森林法》。那么,《森林法》又是如何进行森林的法律定义的呢?《森林法》(2009)的第三条和第四条以及《森林法实施条例》(2018)的第二条是关于森林定义的主要条款。

(1)关于“森林资源”的定义。《森林法》是中国法律规范体系中关于森林定义的最重要的一部国家法律,其第三条是关于“森林资源”的规定。该条文规定,“(第一款)森林资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。(第二款)国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权……(第三款)森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益,受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”除此条款,该法提到“森林资源”的其他条款包括保护性措施(第八条)、监督管理规定(第十三、十四、十九条)和处罚(第46条),都仅是提到这个术语。可见,《森林法》并没有直接对“森林资源”的定义予以界定。由于第三条第一款和第二款具有逻辑承接性,学理往往形成森林资源包括森林、林木和林地的外延认

识。虽然如此,国务院颁布的行政法规《森林法实施条例》对《森林法》的核心术语“森林资源”的概念进行了界定,该条例第二条第一款规定,“森林资源,包括森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物”。

(2)关于“森林”。《森林法》第四条对“森林”进行了分类性规定,“森林”分为以下五类:①防护林:以防护为主要目的的森林、林木和灌木丛,包括水源涵养林,水土保持林,防风固沙林,农田、牧场防护林,护岸林,护路林;②用材林:以生产木材为主要目的的森林和林木,包括以生产竹材为主要目的的竹林;③经济林:以生产果品,食用油料、饮料、调料,工业原料和药材等为主要目的的林木;④薪炭林:以生产燃料为主要目的的林木;⑤特种用途林:以国防、环境保护、科学实验等为主要目的的森林和林木,包括国防林、实验林、母树林、环境保护林、风景林,名胜古迹和革命纪念地的林木,自然保护区的森林。对森林进行分类经营和用途管制是森林法的基本规制方法。《森林法实施条例》第二条第二款也是关于“森林”术语的规定——“森林包括乔木林和竹林”,并无其他语句和解释。

(3)关于“林木”。《森林法》的森林保护和管理很多措施都是针对林木的,如采伐许可证、林木经营,但是该法没有对林木进行定义。《森林法实施条例》第二条第三款是关于“林木”术语的规定,即“林木,包括树木和竹子”,是非常简单的定义。

(4)关于“林地”。林地也是《森林法》开展森林保护和管理的重要对象,该法对它同样未做详细定义。《森林法实施条例》第二条第四款是对“林地”的定义,即“林地,包括郁闭度0.2以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。”这个“林地”定义,既包含了对林地上森林的植物属性的分类,又体现了采伐和造林用途的林地分类。

#### 2.1.2 其他法律规范中森林的定义

(1)宪法规范。《宪法》(2004)第九条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”该条

所规定的“森林”是指某一类别的自然资源,《宪法》关于森林的定义是指“森林资源”,但是《宪法》没有解释什么是“森林资源”。

(2)环境资源保护法规范。环境资源保护法没有对森林进行明确具体的法律定义。《环境保护法》(2014)在第二条关于“环境”的定义中将“森林”作为“环境”的外延进行列举性概括。因此,该法视“森林”为“环境”这一自然综合体的一种自然要素。一般而言,环境保护法上的“森林”与森林立法上的“森林资源”是有区别的:“森林资源”被指可以有效利用的森林部分(如大片生长的树林,以乔木为主体的植物群落),而“森林”则除可利用的森林部分之外,还包括更广泛的森林自然生态空间形态和景观(如森林植物群落中的植物、动物、微生物和土壤、气候等的综合体)。据此,“森林”的外延大于“森林资源”,而不是《森林法》和《森林法实施条例》所说的“森林资源”包括“森林”。这也反映出“森林”的术语在不同的法律领域中内涵和外延的变化。

在其他环境资源的法律中也涉及了“森林”规定。《农业法》(2012)与宪法保持了一致,将“森林”视为一种自然资源,但是没有对森林进行明确的定义。有些条款提到了《森林法》上的防护林、速生丰产林、工业原料林和薪炭林等林种,但未做进一步的阐释与定义。《防洪法》(2015)多处仅仅提到了“林木”术语。《防洪法》涉及较多的“护堤护岸林木”应该属于《森林法》规定的五种“森林”类型之一的“特种用途林”,该法规定了此种林木的管理机构和限制采伐措施(第二十五条)。此外,该法规定禁止在行洪的河道内种植“阻碍行洪的林木”(第二十二條),可视为将此种林木排除于“森林资源”外延。《水法》(2002)关于森林的关注与《防洪法》相似,都是针对行洪安全(第三十七条和六十六条)。《水土保持法》(2010)提及了经济林和水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等防护林,并对其采伐控制以及应当采取的水土保持措施作了相应规定(第二十、二十二和三十五条)。该法对所提到的林种没有作进一步的解释。《自然保护区条例》(2017)规定了对具有特殊保护价值的“森林区域”应当建立自然保护区。

(3)行政法规范。重要的行政法规范《土地管

理法》(2004)多次提及“林地”术语,并将林地作为“农用地”的一种土地类型,但没有做进一步解释。由于该法规定(第十一条),对林地的所有权确认适用《森林法》规定,可以推定《土地管理法》的“林地”与《森林法》的“林地”在体系上是相互呼应和联系的。《公路法》(2004)使用了“树木”一词,规定“公路用地上的树木,不得任意砍伐”,虽然该法对何为“公路用地上的树木”没有给出定义,但是明确指出对此类树木的砍伐审批程序适用《森林法》的有关规定。《石油天然气管道保护法》(2010)的第三十条规定与森林外延有关,“在管道线路中心线两侧各五米地域范围内禁止种植乔木、灌木、藤类、芦苇、竹子或者其他根系深达管道埋设部位可能损坏管道防腐层的深根植物。”

(4)民商事法律规范。森林、林地、林木是生产和生活的重要物资或物质条件,是民商法律调整的重要客体,是民法规范中的物权客体。原《民法通则》(2009)并未定义森林,只是笼统地规定“森林等自然资源”属于国家和集体所有(第七十四条、八十一条)。现行的《民法总则》(2017)则对“森林”只字未提。《物权法》(2007)承袭了《民法通则》的上述规定,没有提供更多的定义性条款。该法将全民、集体所有的森林定义为自然资源类(第四十八条),在规定集体所有的不动产和动产的外延中将森林与土地并列(第五十八条),在规定农村土地承包经营范围时将林地与耕地、草地等其他土地类型并列(第一百二十四)。显然,《物权法》将林地作为土地用途的一种类型并与森林作了区分。但是,林地具体所指为何,有什么物理特征和社会特征,民法规范并没有予以明确。

(5)刑事法律规范。《刑法》(2017)及其立法和司法解释对于何谓森林、林木和林地均没有直接作出规定。针对森林及林木的犯罪,《刑法》规定了盗伐林木罪,滥伐林木罪,非法收购、运输盗伐、滥伐林木罪,非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪。而针对林地的犯罪,《刑法》将非法占用、改变毁坏林地的犯罪行为规定在非法占用农用地罪中。

## 2.2 国家法律规范关于森林定义的本质

从前文可知,在中国基本法律体系中,森林的定义主要体现在森林资源、森林、林地、林木等四个



2018年9月

术语上,这四个术语的综合构成法律对森林的完整定义,这也是《森林法》等专门性森林法规范所提出的关于森林的法律定义。但是这四个术语及其相互关系在不同的部门法中有不同的涵义和法律调整侧重。这与各个不同部门法所调整的本位利益是直接相关的。在国家法律体系中,不同法律部门所保护的森林法益各有重点:宪法的首要任务是明确国家、集体和社会组织与个人关于森林的所有权属和基本产权原则,因此,宪法关于森林的定义主要停留在“森林”“森林资源”的国家所有权的规定上。物权法等民事法律侧重于保护社会组织、公民个人关于森林的财产性权利,它们关于森林的定义主要针对“林木”和“林地”——这两者更能体现财产法、民法保护所要求的客体确定性和稳定性。行政法、刑法侧重保护国家的森林监管制度,对森林的调整是全面指向性的。环境资源保护法则以促进森林的永续利用和生态服务功能的维护为主要目的,将森林的生态空间和生态功能的调整纳入法律框架。

即便如此,不同部门法在适用森林资源等四个基本术语时,语意指向是不同的,在逻辑上有时也是不协调的,其表现是:

(1)关于森林和森林资源。《宪法》(第九条)使用的“森林”一词,是自然资源的一种类型,在这里它与“森林资源”是同义的。《物权法》、《农业法》均遵循了《宪法》表述。专门性的森林行政法规《森林法实施条例》则将森林作为森林资源的一个组成部分,“森林”仅指“乔木林和竹林”,使森林与森林资源的概念出现不一致。《环境保护法》(第二条)则将森林与大气、水、海洋、土地等并列作为一类环境要素被列举在环境的外延中,在这个意义上,森林是比“森林资源”外延更为广阔的一种自然因素的综合体,它包含着环境立法对森林生态功能的关注——直接指向森林对人类生存环境、生活环境所承载的生态服务功能而不仅仅是森林的资源有效性。

(2)关于林地。民法、刑法、行政法等常规法律部门与专门性森林行政法规对“林地”的关注重心是不同的。在民法、刑法与行政法规中,林地被视为“农用地”类型中的一种,与各种土地管理制度有着紧密的联系,与森林、森林资源的概念鲜有重叠

交叉。《刑法》也将非法占用、改变毁坏林地的犯罪行为规定在非法占用农用地罪中,可见在刑法领域中同样把林地视为农用地进行管制。而在专门的森林行政法规里,立法者并不关注林地与农用地之间的关系,而是关注林地与森林及森林资源之间的关系。专门性的森林立法把林地与森林并列视为森林资源的组成部分,并采用林学意义上的林地定义(如《森林法实施条例》第二条)。

(3)关于林木。林木一词在各类规范中均有使用。在专门性的森林行政法规《森林法实施条例》中,林木作为森林资源的组成部分被进一步定义为“树木和竹子”。在行政法规中,“林木”一词的使用往往与相关管理制度相联系而被进一步具体化,如《防洪法》使用了“护堤护岸的林木”。因此,在中国对森林规制予以规制的各个法律中,因为法律领域的不同,森林的定义在不同的法域中也有所不同。在林业司法实践中,林业部门形成了一个在一级法律体系之下的、相对独立的森林术语体系。

## 2.3 森林定义的类型

依据中国专门性的森林立法规范,森林的定义可以被解释为两个层级的类型体系:第一层级的森林类型体系由国家法律所定义的四个术语构成,即是“森林资源包括森林、林木和林地”体系;在此框架之下形成了第二层级的森林类型体系,其是长期被林业部门在林业管理实践中遵行、并由林业部门规章和规范性文件所定义的体系。

### 2.3.1 第一层级的森林类型体系

在第一层级的森林类型体系中(如表1),森林的定义采取总一分的演绎方法进行,总概念是《宪法》和《森林法》中的“森林资源”,接着遵循林学原理将“森林资源”分解为三个组分——即次概念的“森林”“林木”“林地”三个要素,然后再根据林学原

表1 森林法律规范中第一层级的森林类型体系

Table 1 The first forests category in the forest normative documents

总概念	次概念	外延分类
森林资源	森林	按林学分两类:乔木林,竹林
		按用途分五类:防护林、用材林、经济林、薪炭林、
	林木	特种用途林树木,竹子
	林地	郁闭度0.2以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地和宜林地等

理对三个次概念进行再分解或内涵解释。例如,次概念“森林”的定义体系,既按照林学意义分为乔木林和竹林,又按照森林的用途分为防护林、用材林、经济林、薪炭林、特种用途林。

笔者认为,次概念“森林”以用途为标准的分类性定义更具有法律规范意义。首先,以用途定义森林类型符合森林分类经营管理制度的前提与基础。森林分类经营管理是中国的森林监管体制的主要组成部分,其对于合理利用森林资源,促使森林资源的可持续发展具有重大意义。森林分类经营制度的主要内容是根据森林用途的不同,对不同功能的森林区域建立与之相适应的经营管理制度。其次,以用途定义森林类型有利于厘清与森林相关的各类权利义务。权利义务是法律规制所关注的重点内容,与森林相关的诸多权利义务构成了与森林相关法律的核心。森林的性质与种类的多样性直接决定了森林用途的多样性,不同用途的森林相对应的权利义务主体、权利义务内容有着明显的边界,要明晰权利义务主体与内容首先就要对森林的用途进行确定。

### 2.3.2 第二层级的森林类型体系

第一层级的森林类型体系总体而言是逻辑一致的,是为国家基本法律所遵循的森林立法逻辑体系。但是,从常态化的林业部门的管理实践来看,这个森林类型体系仅仅是第一层级的框架,林业部门和林业部门规章形成了更具操作性、独立性的第二层级的森林类型体系(如表2)。

在表2体系中,次概念“森林”(包括“林木”)按照不同的属性标准被细化分类,主要是:依原生和次生的自然属性,分为“天然林”和“人工林”等;依生态保护公共利益功能,分为“公益林”(或“生态

林”)和“商品林”;依产业化效用,分为“经济林”“薪炭林”“用材林”等。

(1)公益林、天然林。公益林和天然林是中国森林生态保护运动所催生的孪生概念,具有较强的重合性。它们并没有出现在《森林法》中,有关的森林规章对两者关系没有专门区分,但是有分述。通常把《森林法》所做的用途分类中的“防护林”和特定的“特种用途林”推定为是公益林。《国家林业局关于严格天然林采伐管理的意见》(2003)指出,天然林“是森林资源的主要组成部分”,要求大力保护、科学经营“天然林资源”,着力改善“天然林的结构”,提高“天然林质量”,分类管理,完善天然林的采伐管理政策。

《关于全面推进集体林权制度改革意见》(2008)要求:把生态区位重要或生态脆弱区域的森林和林木,划定为公益林;对公益林,在不破坏生态功能的前提下,可依法合理利用林地资源,开发林下种养业,利用森林景观发展森林旅游业等。《国家级公益林区划定办法》(2009),将国家级公益林界定为“生态区位极为重要或者生态状况极为脆弱,对国土生态安全,生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用,以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的”的森林。按照该办法,公益林区划以林地对象,区划范围包含:特定的重要的江河源头、江河两岸的林地,森林和陆生野生动物类型的国家级自然保护区,列入世界自然遗产名录的林地、湿地和水库的林地,边境地区陆路、水路接壤的国境线以内10km的林地,防风固沙林基干林带,集中连片30hm<sup>2</sup>以上的有林地、疏林地、灌木林地,以及法律规定的其他林地。

(2)人工林、商品林。相较于天然林、公益林的界定,林业规章对人工林、商品林有明确的定义,相关解释也更为细致。《关于全面推进集体林权制度改革意见》(2008)对“商品林”进行了界定,即将立地条件好、对其进行采伐和经营利用时不会对生态平衡和生物多样性造成危害的森林和林木划为商品林。《国家林业局关于完善人工商品林采伐管理的意见》(2003)还使用了“人工商品林”术语,并将它分为人工培育的用材林、薪炭林和经济林。人工用材林是指人工培育的以生产木材为主要目的的

表2 森林法律规范中第二层级的森林类型体系

Table 2 The second forests category in the forest normative documents

次概念	外延分类			
森林 (包括 “林木”)	人工林	人工商品林	人工用材林	工业原料用林
				一般用材林
			人工薪炭林	
			人工经济林	
	公益林	重点防护林		
		特种用途林		
	天然林			

2018年9月

森林和林木,可分为一般用材林和定向培育的工业原料用材林;人工一般用材林,是指除定向培育的工业原料用材林之外以生产木材为主要目的的森林和林木。对“工业原料用材林”,林业规章《国家林业局关于加强工业原料林采伐管理的通知》(2006)进行了界定,即:特指为供应工业用木质原料而人工营造并定向培育的森林和林木,具体包括以木材为原料的加工企业为满足其原料供给,在区划的商品林地内人工营造的森林和林木;其他组织或个人按照明确的木质工业原料供应渠道,在区划的商品林地内人工营造的具有速生树种特性的森林和林木。

## 2.4 外延与限定

### 2.4.1 国家法律规范中有关森林外延的其他术语

现行的法律框架对森林的外延进行了规定,在考虑森林外延的概念时,森林的面积、树木的数量与林相都是法律考量的因素。在结合森林的结构、面积和树木数量等因素后,立法将森林概念的外延扩张到了林区、森林凋落物及其腐殖质、护路林、河道林木城镇林木、珍贵树木,这些都是森林立法进行管制的重要对象。

(1)林区。中国的林区分为国有林区和集体林区,从地域上划分又分为东北林区、西南林区、南方林区三大林区,按照面积大小依次为:①东北林区,位于东北部的大兴安岭、小兴安岭和长白山,是中国最大的林区,也是中国唯一的大面积落叶松林地区;②西南林区,主要包括四川、云南和西藏三省区交界处的横断山区,以及西藏东南部的喜马拉雅山南坡等地区;③南方林区(东南林区),位于秦岭、淮河以南,云贵高原以东的广大地区。

林区概念的另一个意义是与行政区域紧密联系的区域,甚至就是一个“行政区域”。湖北省的神农架林区是中国唯一一个以“林区”命名的县级行政区域,这种意义上的林区直接关系到法律实施和司法适用的效力范围。国务院确定国家所有的“重点林区”的范围,地方性法规对地方性“林区”范围直接进行立法规定,省、自治区和直辖市人民政府可以以省级行政区域为单位划定或以县(市)、设区的市或者自治州级行政区域为单位划定“林区”<sup>[2]</sup>。在划定地方性“林区”时,中共中央、国务院关于“南

方集体林区”等有关政策规定是重要的政策依据。

由于“林区”有不同的意义,在林业管理中存在对林区范围认识的疑问。一种观点认为只要存在国有林区或集体林区的自治区、省,则其行政区域内的土地范围包括市区、生活区等全都属于林区;而有观点认为林区仅仅指有森林的区域,在没有森林覆盖的区域如居民生活区就不应当属于林区。

(2)森林凋落物及腐殖质。森林凋落物及腐殖质是森林土壤极其重要的组成部分,在森林涵养水源、减缓地表径流、维持土壤肥力、保持生物多样性等方面具有重要作用。林业规范性文件将这部分物质纳入了森林资源保护的范畴,同时禁止商业性开发森林凋落物及森林腐殖质<sup>[3]</sup>。

(3)护路林。护路林是特殊用途林,一般由路政部门营造和管理,其更新采伐实行许可证管理<sup>[4]</sup>。林业规范性文件进一步明确了护路林的管理措施。公路主管部门营造的公路用地上的林木,由公路主管部门对其更新采伐进行管理,依法审核发放采伐许可证;不是由公路主管部门营造、管护的护路林,以及林木权属不属于路政单位的、不属于公路用地上的护路林,则由林业部门对其更新采伐进行管理<sup>[5]</sup>。

(4)河道林木。河道林木是用于护堤护岸的林木,但是其采伐管理程序是按照河道林木的权属管理主体而定。林业规范性文件对河道林木采伐许可程序就森林法和防洪法的法律适用问题进行了解释:采伐由河道、湖泊管理机构营造和管理的护堤护岸林木的,应当按照《防洪法》的规定<sup>[6]</sup>,在征得河道、湖泊管理机构同意后,办理采伐许可手续;采伐集体经济组织营造和管理的、不属于《防洪法》规定的护堤护岸林木的,按照森林法规定,办理采伐许可手续<sup>[7]</sup>。

(5)城镇林木。林业规范性文件关注了城镇林木的交叉管理问题。城镇林木根据主管部门不同而分别管理:对违法采伐城市规划区内树木的行为,违反森林法的由林业主管部门进行管理;违反城市绿化条例的由城市绿化主管部门管理;违法其他地方性法规的,由该地方性法规确定的相应主管部门进行处罚<sup>[8]</sup>。

(6)珍贵树木和古树名木。珍贵树木和其他重



点保护植物是国家的宝贵资源,《森林法》对它实施保护和管理。林业规范性文件对珍贵树木进行了界定,珍贵树木是指三类保护性树木:①省级以上林业主管部门或者其他部门确定的具有重大历史纪念意义、科学研究价值或者年代久远的古树名木;②国家禁止、限制出口的珍贵树木;③列入国家重点保护野生植物名录的树木<sup>[9]</sup>。林业规范性文件还专门对古树名木的定义进行解释,即不管是原生地天然生长的或是人工培育的古树名木均不影响在法律上对古树名木的认定<sup>[10]</sup>。

(7)枯死木或枯立木。枯死木或枯立木也属于森林资源的范畴。林业规范性文件认为枯死木被明确纳入了林木的外延中,要求采伐林木——包括采伐“火烧枯死木”等因自然灾害毁损的林木,必须申请林木采伐许可证,并按照林木采伐许可证的规定进行采伐<sup>[11]</sup>。林业部门规章将枯立木界定为被压木、风折木、弯曲木等影响目的树种生长的林木<sup>[12]</sup>,采伐已经枯死的古树名木也应遵守森林法及其实施条例等有关凭证采伐的规定<sup>[10]</sup>。

#### 2.4.2 被排除的森林区域与类型

分析中国现行的森林法律界定,可以发现国家立法在尽可能地扩大森林的法律边界,在国家基本法律中几乎没有关于森林区域或者类型的排除性规定,仅在林业规章和规范性文件中非常有限地出现此类排除性规定。

(1)木炭。木炭被明确排除在了中国森林资源的范畴。林业规范性文件将木炭与林木进行了明确的区分,认为“木炭与林木属于不同的范畴,因此,在林区收购木炭不能视为收购林木”,但可以将木炭纳入木材范围进行管理<sup>[13]</sup>。

(2)耕地上的林木。耕地上的林木被排除在了森林资源范畴。林业规范性文件认为,耕地(农田)属于非林业用地,非林业用地上的林木,不纳入国家森林资源的采伐限额管理,由经营者自主经营、自主采伐,耕地上林木的采伐管理由各地自主决定<sup>[14]</sup>。

### 3 司法和执法案例中关于森林定义的解释

中国作为成文法国家,判例本身不是正式的法律渊源,但是它与法理学说一样是重要的非正式渊源。根据疑难案例进行的司法解释和行政执法解

释则是重要的法律适用依据。疑难案例的司法解释,主要是最高人民法院对地方法院就具体案例的法律适用问题展开的解释或补充规定。疑难案例的行政执法解释,就森林法而言则是国务院林业主管部门对地方在行政执法中的疑难问题进行的解释和答复。中国已经形成的基于案例的司法和行政执法解释主要在以下三个方面对国家法律中森林的定义进行了修正或解释。

#### 3.1 农村居民自留地、房前屋后个人所有的零星林木的认定

《森林法》规定了农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木不需要办理林木采伐许可证,但是如何认定这类林木国家法律并没有明确规定,造成了法律适用的疑惑。对此,国务院林业主管部门作了如下解释:房前屋后的具体范围一般是指农村居民宅基地的范围,零星林木是相对成片林木而言,一般是指农村居民宅基地范围内的零星分布的林木,对于不在宅基地内的零星林木不在“除外”之列<sup>[15]</sup>。2002年,村民李某砍伐了自己房屋四周的树木,林业部门认为李某的行为属于滥伐树木的违法行为予以行政处罚。李某不服县林业局的处罚诉至县人民法院。县人民法院的认定与国家林业局的意见基本是一致的。法院认为本案所涉及的林木是李某所在村庄的围村林,所伐林木不在李某宅基地的范围之内,并且李某共采伐林木数量达76棵,不应当认定为“零星林木”。在本案中法院对房前屋后的零星林木进行界定时考察了两个因素,第一是所砍伐林木是否在李某房屋基地范围内,第二个因素是所砍伐林木的数量。法院的分析方法具有合理性,兼顾了公民个人财产权的自由支配和对森林资源国家管制的双重需求。

#### 3.2 个人所有的林木的认定

《最高人民法院关于滥伐自己所有的林木其林木应如何处理的问题的批复》(1993)是回复“宋允焕滥伐林木案”所提出的如何认定个人所有的林木问题。最高人民法院认为,属于个人所有的林木也是国家森林资源的一部分。被告人滥伐属于自己所有的林木,构成滥伐林木罪,所滥伐的林木亦不再是个人的合法财产,而应当作为犯罪行为的违法所得的财物依照刑法以追缴。

2018年9月

### 3.3 滥伐林木罪、盗伐林木罪中林木数量入罪标准的认定

《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》(2000)确定了滥伐林木罪、盗伐林木罪的入罪标准。该解释规定:盗伐林木“数量较大”,以2~5m<sup>3</sup>或者幼树100~200株为起点;滥伐林木“数量较大”,以10~20m<sup>3</sup>或者幼树500~1000株为起点。这个关于林木数量的认识,可以从一个侧面反映刑法对“森林”的量化认识。

## 4 森林定义的学理讨论

理论学说对构建森林的法律概念有着重要意义。目前中国学者对于森林法的研究主要从三个路径展开:第一,以《森林法》的修改为背景,基于法律概念、法律制度的逻辑完整性和统一性而对森林定义展开的研究;第二,以保护物权即“林权”为核心的森林定义研究,探讨森林权属和主体权利体系的构建;第三,以生态保护和生态资产制度——森林资源产权构建为目标的研究。无论从哪个路径研究森林法制,森林的定义都是不可绕开的基本前提与基础,但是不同的路径在考察森林定义时则各有侧重。

### 4.1 森林法律定义的第一层级概念——“森林资源”

现行立法中将森林、林木和林地规定为森林资源的组成部分,但是对森林资源、森林、林木、林地的解释又不充分和统一,含义混乱<sup>[16]</sup>。森林与森林资源、森林与林地、森林与林木是包含关系还是交叉关系?

过去十年,学者们一直在讨论《森林法》(1998)的修订,其中一个重要议题就是如何构建一个统一的森林法律概念体系。学者们代表性学说主要有:①认为广义的森林资源是对林区内依附森林所生长的所有野生动植物的总称,而《森林法实施条例》(2000)第二条对它作出了狭义的解释,因为野生动物保护另由《野生动物保护法》调整<sup>[17]</sup>;②认为森林资源或“森林”都应该是一种广义概念,兼具有经济价值和生态价值。《森林法实施条例》第2条将森林定义为乔木林和竹林,并将与林木、林地等要素并列,实际上是把森林与野生动植物和林地割裂开来,使森林沦为仅仅是“林木的集合体”,不能反映《森林法》应有的范畴<sup>[18]</sup>;③认为森林是林木和林地的集合,在森林生态系统中,森林、林木、林地是相互联系的整体<sup>[19]</sup>;④认为一般意义上的森林资源不仅强调

它的经济价值,亦注重它的生态价值的表达,而法律上的森林资源诸要素被视为法律关系的客体,人为地予以分割,并制定不同的法律予以规定,来满足人类对经济利益的追求<sup>[20]</sup>;⑤认为“森林”是“森林资源”的基础和来源,而“森林资源”则是“森林”在客体上的具体化<sup>[21]</sup>。

笔者认为,现有森林立法的第一层级概念(或总概念)存在“森林资源”和“森林”关系不确定的问题。现有森林立法的总概念是《森林法》所定义的“森林资源”,它未体现森林与生物、生态空间的关联,存在循环定义、递归定义的错误<sup>[22]</sup>,一定程度上使得不同部门法在森林法律调整上自说自话、引发歧义或矛盾。因此,《森林法》修改的一项任务应当是完善森林概念的层级关系。现有《森林法》的规范重点是针对各类林业用地和林木(包括孤立木)的管理,即便是针对“森林”的规范,实际上也是分解到林地、林木概念来论述,这种狭义化的森林法律定义已经不能满足可持续管理森林的需要。

### 4.2 森林法律定义的第二层级概念——“森林”、“林地”和“林木”

森林立法在“森林资源”下区分“森林”、“林地”与“林木”等第二层级概念,对这些平行的森林定义,学理也有自己的看法:

(1)关于森林。森林立法将森林解释为乔木和竹林,林木解释为树木与竹子。有学者认为如此区分森林和林木,在林学上可能必要但在法律上则没有意义。森林立法单纯从林学的角度去定义森林、林木和林地是片面的<sup>[23]</sup>。学者认为,“森林”的涵义有三种解释:①一种土地类型,其上附着生长着林木(与林地含义相同);②一个生态系统整体(与“森林资源”同义);③成片的树木(一定数量的树木)。而立法者采取了最后一种解释,将森林解释为乔木和竹林,即将森林和林木解释为两个平行、相似的概念,两者区别仅在于森林指的是成片的树林或竹林,而林木指的是单株的树木或竹子。有学者认为,将成片的树木和单株的树木相区分,在林业生产和林业经济学研究中是有意义的,只有达到一定郁闭度、最小面积、树木高度、林带宽度等计量标准的树林才能被称作林学中的森林。但是,当将成片的林木已经纳入法律规制的范围时,单株树木背后



的法益也已经得到了保护,在这个含义上说,在法律中确定法律定义时再去区分成片的树木和单株树木似乎是多余的<sup>[24]</sup>。不过,也有学者指出,从单株树木到成片树木即森林的发展,在法律上出现了树木成为森林后被纳入“森林资源”范畴的转变,而立法规定森林资源属于国家或者集体所有,这个问题反映出林木私有性与森林共有制之间的客体转变和利益互动的关系。

(2)关于林地。按照森林立法,林地不仅包括已经种植林木的土地,还包括未种植林木的部分土地。据此有学者提出林地概念可以抽象理解为已经或者可能附有森林的土地<sup>[25]</sup>。也有学者从登记的角度出发,认为林地即是被登记机关登记植有林木的土地,其位置、四至界线和面积等必须在国家专设的登记簿中明确记载<sup>[26]</sup>。关于林地的外延,有学者提出森林立法的森林和林地包括国家特别规定的灌木林和灌木林地,但单株灌木不在法律定义的林木之列。立法将林木解释为树木与竹子而不包括灌木,灌木在林学中树木、竹子有严格的区分不属于树木、竹子的任何一种,这对灌木的保护十分不利。

(3)关于林木。林木是多年生木本植物,它是构成森林的全部乔木树种的总称,是森林的主体,它是活立木,是森林经营的主要对象<sup>[27]</sup>。林木的显著特点是植根于土地,即为“定着物”<sup>[28]</sup>。林木的权属问题是林权研究的重点。有学者认为林权是建立在森林资源所有权基础上的一种限定物权<sup>[29]</sup>。民法学者根据宪法与森林法的权属规定机械地推导出一个悖论,即:森林资源属于国家、集体所有,而森林资源包括所有的林木,所以所有林木属于国家和集体所有。这个结论十分荒谬,它灭失了林木的本质。其实林权只是从森林资源或森林所有权中派生的开发利用并进行收益的权利,并不能与森林资源或森林所有权相混淆<sup>[30]</sup>。在中国,通说认为生产资料所有制是社会经济基础,作为林业主要生产资料的森林和林地只能归国家或者集体所有,不能归个人所有。民法学说认为,林木与森林和林地很不相同,当属于生活资料的范畴而可以归个人所有,例如农民自留地、房前屋后种植的林木<sup>[31]</sup>。笔者认为,现行民事立法明确规定了林木可以成为公民个人的合法财产,森林法中将林木作为森林资源

组成部分的定义使不同部门法对林木的解释产生了逻辑上的冲突或歧义,实际上,通过优化森林的法律概念能够消除此种立法解释上的冲突。这里的立法本意是,即使是属于公民个人合法财产的林木,在使用、占有和支配的时候,财产权利人必须履行国家对“森林资源”管制的义务要求。

法学研究还关注了林木的外延解释。对此学者主要采用以下三种方法:

(1)遵从林学解释,例如将林木理解为“林木指向整体物,其具有功能一体性的物理意义上的全部,包括根、茎、叶、花、果等。一旦这些构成要素在不危及林木生命力的状况下脱落,则脱落的部分就成为独立的物,不再属于林木的范畴”<sup>[32]</sup>。

(2)以法规范主义兼顾林学的解释,认为“法律对‘林木’的外延限定为‘树木和竹子’,‘林木’的林业技术内涵仍然影响对法律的理解和适用。因林业技术上的‘林木’的内涵是有生命的,‘枯立木’就不是‘林木’的范围,所以理论上枯立木已不属于森林资源的范畴,采伐枯立木不是国家采伐许可证调整的范围。但立木是否已经枯死,必须经林业主管部门确认,实践中采伐枯立木仍然需履行一定的批准手续”<sup>[33]</sup>。

(3)以立法目的为导向的解释,例如理解什么是立法中农村居民采伐房前屋后的林木时,有学者认为需要结合《森林法》的立法目的进行理解。法律将森林和林木的采伐纳入许可管理的目的是保护森林资源和生态环境。“若雨水充足的平原地区,即使距离房屋较远的树木,也可以视为法律规定的房前屋后的林木,以私有财产对待;若是林木生长在山坡或者沙漠干旱地区,即使距离房屋很近,也不能视为法律规定的房前屋后的林木,这种情形下的林木不完全是私有财产,更是自然资源,是能发挥蓄水保土等重要作用的资源,采伐时应当办理采伐许可证”<sup>[34]</sup>。

笔者认为,虽然林木是民商法物权客体的典型类别,但它与普通物权有严格的差别,它是森林法律定义的总概念“森林资源”体系下的从属概念,具有森林资源国家所有和国家管制的法律属性,因此笔者赞同林木的外延应当采取法规范主义兼顾林学解释的方法,这就要求法律、法规和规章对林木的外延做出具体的界定,并在逻辑上体现自洽性。

## 5 结论:森林资源生态价值法律保护的迫切性

森林的法律概念是森林立法的核心。分别考察国家法律、司法和行政执法解释、法律学说中森林的法律概念以后不难发现,中国现行的森林定义存在着实质和形式不尽合理的问题。形式理性之不足主要是中国现行森林法律定义的法律文本位阶过低、政策化形式过重。表1所展示的是中国的正式法律渊源所组成的森林概念体系,在这个体系中,严格来说,只有《森林法》确定了“森林资源”这一总概念和“森林”的分类,但都没有更多概念性解释,宪法和其他基本法律也只是运用森林术语进行规范,也没有对森林概念进行法律定义。《森林法实施条例》这一行政法规对森林资源进行了简单的类别列举定义,再分别从林学的角度上对森林、林木和林地进行了解释。而在表2中的森林定义体系则十分详细,在具体林业重点工程的开展(天然林保护、公益林补偿、退耕还林等)和常规采伐、经营管理等制度实施时,遵循的都是这一个森林概念体系,但这个定义体系却是由法律位阶较低的林业部门规章、林业规范性文件和行政执法解释组成。而部门规章、规范性文件与行政执法解释严格来说都不属于正式的法律渊源,其本身的合法性和合理性都需要接受司法的检验,但是它们却成为了林业部门以及司法机关在执法和司法时遵循的依据。

更应令人关注的是,中国森林法律定义在实质理性上呈现严重不足,即表现为现行森林立法缺乏对森林生态价值的关注,森林的法律定义对森林生态价值的涵摄严重不足。首先,虽然立法目的确认了森林资源的多重价值并将生态价值放在首位,但纵观《森林法》可以发现,涉及森林经济价值的条款远远多于涉及森林生态价值的条款,且涉及森林生态价值的条款大多仍属于一些原则性、仅作为宣示的条款,而对于森林生态服务功能具体制度的设计与展开并没有过多的体现。现行法对森林的定义反映出现行立法对森林生态保护意识不强,森林生态价值保护的法律规范表达非常不足,具体表现是:现行森林立法虽然把森林的概念铺张得很广,但在具体的森林资源监管制度的设计上重点关注的依旧是单株的林木,而森林作为一个整体系统的

价值远远超出数个单株林木简单总和的相加。这种缺乏对森林的生态服务功能和生态整体性的概念和制度设计不符合森林可持续发展的要求,也不利于协调森林所承载的社会利益、生态利益和经济利益的矛盾。其次,现行森林法律规范对森林的定义过于宽泛,且倚重公法手段的调整,私法调整不足、私权利指向不够,这就容易导致森林资源、林地和林木的法律保护在主体和权利义务上的虚化。在立法上,不仅仅森林,所有林地、林木都属于森林资源的范围,依法它们都应当属于国家或者集体所有;而事实上,非国家所有或集体所有的林木大量存在。现有立法既调整已成林的树木或竹子,也调整未成林甚至孤立的树木或竹子;既包括林业用地上的林木,也包括非林业用地上的林木。所有的树木或竹子都是《森林法》的调整对象<sup>[17]</sup>。而事实上,《森林法》在实践中并不可能调整到每一棵树木、竹子,这样的立法定义不仅过于绝对,也没有给私主体的合法权利留下应有的权利空间。因此,有必要在《森林法》上把有关森林的核心概念从林学和功能管制双向意义上进行更合理的内涵构造和外延廓清。

总之,构建多元价值取向的森林法律概念,加强保护森林资源的生态价值以实现森林资源的可持续管理是当下《森林法》修改以及完善中国森林立法的一项持续性工作。

### 参考文献(References):

- [1] 环境保护部. 2014年中国环境状况公报[EB/OL]. (2015-06-04)[2017-12-9]. [http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604\\_302942.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604_302942.htm). [Ministry of Environmental Protection. China Environmental Status Report of 2014[EB/OL]. (2015-06-04)[2017-12-9]. [http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604\\_302942.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604_302942.htm)]
- [2] 国家林业局. 关于确定“林区”有关问题的函(2001)[EB/OL]. (2001-03-21)[2017-12-09]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration. Reply on Confirming the Issues Related to “Forest Area” [EB/OL]. (2001-03-21)[2017-12-09]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [3] 国家林业局. 关于加强森林凋落物及腐殖质开发利用管理的通知(2008)[EB/OL]. (2008-08-22)[2017-12-09]. [http://www.gov.cn/zwzk/2008-09/01/content\\_1084303.htm](http://www.gov.cn/zwzk/2008-09/01/content_1084303.htm). [State Forestry Administration. On Strengthening the Development and Utilization Management of Forest Litter and Forest Humus [EB/OL]. (2008-08-22)[2017-12-09]. [http://www.gov.cn/zwzk/2008-09/01/content\\_1084303.htm](http://www.gov.cn/zwzk/2008-09/01/content_1084303.htm)]

- tent\_1084303.htm. ]
- [ 4 ] 全国人民代表大会常务委员会. 森林法(2009) [EB/OL]. (2009-08-27)[2017-12-09]. <http://www.forestry.gov.cn/main/3949/content-204780.html>. [Standing Committee of the National People's Congress. Forest Law(2009) [EB/OL]. (2009-08-27)[2017-12-09]. <http://www.forestry.gov.cn/main/3949/content-204780.html>. ]
- [ 5 ] 国家林业局. 关于公路护路林采伐审批有关问题的复函(2007) [EB/OL]. (2007-08-29)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [ State Forestry Administration. Reply on Relevant Issues on Logging Approval of Highway(2007) [EB/OL]. (2007-08-29)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 6 ] 全国人民代表大会常务委员会. 防洪法(2016)[EB/OL]. (2016-07-02)[2017-12-11]. <http://law.npc.gov.cn:8081/FLFG/ksjsCateGroup.action>. [ Standing Committee of the National People's Congress. Flood control law(2016)[EB/OL]. (2016-07-02)[2017-12-11]. <http://law.npc.gov.cn:8081/FLFG/ksjsCateGroup.action>. ]
- [ 7 ] 国家林业局. 关于河道林木采伐有关问题的复函(2007)[EB/OL]. (2007-07-09)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration. Reply on Issues Related to River Forest Logging (2007) [EB/OL]. (2007-07-09)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 8 ] 国家林业局. 关于城市规划区内树木砍伐处罚执法权属问题的复函(2003) [EB/OL]. (2003-07-23) [2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration Office. Reply to the Issue of Ownership of Law Enforcement of Arboriculture in Urban Planning Area(2003) [EB/OL]. (2003-07-23) [2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 9 ] 国家林业局. 关于林木采伐和野生植物采集法律适用有关问题的复函(2007)[EB/OL]. (2007-06-26)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [ State Forestry Administration. Reply on Issues of the Application of Forestry Law in Aspects of Trees Logging and Wild Plants Collecting (2007)[EB/OL]. (2007-06-26)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 10 ] 国家林业局. 关于界定古树名木有关问题的复函(2014)[EB/OL]. (2014-09-30)[2017-12-11]. <http://www.ynly.gov.cn/yunnanwz/pub/cms/2/8407/8415/8488/8496/103531.html>. [State Forestry Administration. Reply on the Definition of Ancient and Rare Trees(2014)[EB/OL]. (2014-09-30)[2017-12-11]. <http://www.ynly.gov.cn/yunnanwz/pub/cms/2/8407/8415/8488/8496/103531.html>. ]
- [ 11 ] 国家林业局. 关于未申请林木采伐许可证采伐“火烧枯死木”行为定性的复函(2003)[EB/OL]. (2003-03-03)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration. Reply on the Nature of the Non-liscenced Act of Felling Burned or Dried Standing Trees. (2003) [EB/OL]. (2003-03-03) [2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 12 ] 国家林业局. 森林采伐更新管理办法(2011)[EB/OL]. (2011-01-08)[2017-12-11]. <http://www.forestry.gov.cn/main/3950/content-459873.html>. [ State Forestry Administration. Deforestation up-
- date management practices(2011)[EB/OL]. (2011-01-08)[2017-12-11]. <http://www.forestry.gov.cn/main/3950/content-459873.html>. ]
- [ 13 ] 国家林业局. 关于在林区非法收购木炭行为如何定性的复函(2001)[EB/OL]. (2001-03-25)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration. Reply on Determining the Nature of illegal Purchasing Charcoal in Forested Area(2001)[EB/OL]. (2001-03-25)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 14 ] 国家林业局. 关于农田内林木采伐管理有关问题的复函(2009) [EB/OL]. (2009-11-13)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. [State Forestry Administration Office. Reply on Issues of the Management of Forest Cutting in Arable Land(2009) [EB/OL]. (2009-11-13)[2017-12-11]. <http://gfwj.forestry.gov.cn/>. ]
- [ 15 ] 甘肃林业网. “房前屋后”的林木如何界定(2012)[EB/OL]. (2012-03-26) [2017-12-11]. <http://www.gsly.gov.cn/content/2012-03/2705.html>. [Gansu Forestry Network. How to Define the Trees in Front of the House(2012)[EB/OL]. (2012-03-26)[2017-12-11]. <http://www.gsly.gov.cn/content/2012-03/2705.html>. ]
- [ 16 ] 杜国明. 《森林法》基本概念重构[J]. 河北法学, 2012, 30(8): 82-87. [Du G M. Reconstruction of the basic concept of "Forest Law" [J]. *Hebei Law Science*, 2012, 30(8): 82-87. ]
- [ 17 ] 汪劲. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. [Wang J. Environmental Law[M]. Beijing: Peking University Press, 2006. ]
- [ 18 ] 周珂. 中国民法典制定中的环境法律问题[M]. 北京: 知识产权出版社, 2011. [Zhou K. Issues of Environmental Law in the Enactment of Chinese Civil Law Code[M]. Beijing: Intellectual Property Press, 2011. ]
- [ 19 ] 周训芳. 关键术语的法律解释对林业法实施的影响[J]. 中南林业科技大学学报: 社会科学版, 2010, 4(3): 1-5. [Zhou X F. Key legal terms interpretation and forestry law enforcement[J]. *Journal of Central South University of Forestry & Technology (Social Sciences)*, 2010, 4(3): 1-5. ]
- [ 20 ] 高利红, 刘先辉. “森林资源”概念的法律冲突及其解决方案研究[J]. 江西社会科学, 2012, (7): 153-159. [Gao L H, Liu X H. Research on the legal conflict of the concept “forest resources” and its solution[J]. *Jiangxi Social Sciences*, 2012, (7): 153-159. ]
- [ 21 ] 肖彦山. 森林法的产生与发展—以制度完善为中心考察[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015. [Xiao Y S. The Emergence and Development of Forest Law—A Study from the Perspective of Institutional Improvement[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2015. ]
- [ 22 ] 张国庆. 论森林法的修改[EB/OL]. (2017-10-11)[2017-12-11]. <http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=8036>. [Zhang G Q. On The Modification of Forest Law [EB/OL]. (2017-10-11)[2017-12-11]. <http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=8036>. ]
- [ 23 ] 刘宏明. 森林法修改应注意梳理法律概念[J]. 浙江林业, 2009, (4): 20-20. [Liu H M. Clarifying legal concept shall be noticed in modification of forest law [J]. *Zhejiang Forestry*, 2009, (4): 20-20. ]
- [ 24 ] 曹迎春. 解析森林、林木与林地[J]. 河北林业科技, 2009, (1):



- 13-17. [Cao Y C. Analysis of forests, forest trees and forest lands [J]. *Hebei Technology of Forestry*, 2009, (1): 13-17. ]
- [25] 温世扬. "林权"的物权法解读[J]. 江西社会科学, 2008, (4): 171-176. [Wen S Y. Interpretation of "forest rights" in the property law [J]. *Jiangxi Social Sciences*, 2008, (4): 171-176. ]
- [26] 王利明. 物权法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. [Wang L M. Property Law Research[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002. ]
- [27] 张涌, 李马田. 浅析森林的定义[J]. 森林公安, 2009, (4): 34-35. [Zhang Y, Li M T. A brief analysis of the definition of forests [J]. *Forestry Public Security*, 2009, (4): 34-35. ]
- [28] 裴丽萍, 张启彬. 林权重塑中客体的确定[J]. 武汉大学学报(人文社科版), 2015, 68(4): 103-110. [Pei L P, Zhang Q B. On the validation of the objection in the legislation of forest tenure[J]. *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences)*, 2015, 68(4): 103-110. ]
- [29] 张冬梅. 物权体系中的林权制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012. [Zhang D M. Research on Forest Right System in Real Rights System[M]. Beijing: Law Press, 2012. ]
- [30] 张璐. "林权"概念的误读与理性认知[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2010, 10(1): 87-92. [Zhang L. Misreading and rational cognition of forest rights[J]. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 2010, 10(1): 87-92. ]
- [31] 张力, 柯建华, 吴海龙. 刍议林权问题[J]. 林业勘查设计, 2002, (4): 11-12. [Zhang L, Ke J H, Wu H L. Discussion on the forest rights [J]. *Forest Investigation Design*, 2002, (4): 11-12. ]
- [32] 王冠玺. 中国农村土地、林木、农作物与相关权利主体的辨析—兼论中国民事法律体系建构的反思[J]. 政法论坛, 2012, 30(6): 110-120. [Wang G X. Analysis of lands, forest trees and crops in rural China and related subjects of rights— and reflection of construction of civil law system in China [J]. *Tribune of Political Science and Law*, 2012, 30(6): 110-120. ]
- [33] 张志平. 林业法律概念与影响因素辨析[J]. 林业资源管理, 2009, (5): 5-9. [Zhang Z P. Analysis on the legal concept of forestry and effect factors[J]. *Forestry Resource Management*, 2009, (5): 5-9. ]

## The definition of forest in Chinese legislation ——the rationale of legal protection of the ecological values of forest resources

DU Qun

(Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The legal concept for forest is the core of forest legislation. It is also the precondition for building the system of forest resources property rights and carrying out the reform of collective forest rights system in China. This paper systematically teases and examines the legal definition of forest from the laws, regulations, policies, judicial interpretations, and legal doctrines in our country. It is noted that there are two levels of expressions; that is, one formed by the Constitution, the Forest Law and its implementing regulations Level forest definition system and the second-level forest definition system is formed by various normative documents of the forestry department. The main problems of forest definition system in Chinese legislation are recognized as the following: (i). The legal text of forest definition is in the lower level of the Chinese legislative system; (ii). Formal laws and regulations define the forests too broad and not specific enough; and (iii). The current forest legislation lacks attention to forest ecological value. At present, our forest legislation has changed from the forest industry law to the law both for the sustainable use of forest resource and the protection of forest ecosystems. Therefore, in the revision of the "Forest Law", it should be fully affirmed that the forest resources as a whole have various ecological functions such as water storage and soil conservation, climate regulation, and environment improvement. It is recommended to construct a forest law concept that directs to multiple values.

**Key words:** legislation; forest resources; ecological values; forest; trees; forest land; judicial interpretation