

# 近代青岛林业法规评介

李卫红, 严耕, 李飞

(北京林业大学人文社会科学学院)

**摘要:** 从19世纪末德国侵占胶澳起,青岛地区就有专门的政府部门管理林业,管辖事项包括山区造林和城区园林绿化。民国时期,虽然政局多变,但是青岛一直有一套成体系的林业法规,为林业发展提供了保障。这些法规分为机构制度和事务管理两类,前者主要规范林业机构的组成及其工作制度,后者主要规范各类林业事务的管理。这一状况持续到1937年抗日战争爆发前夕,由于没有长时间的战乱,林业法规得以较为坚决的执行,青岛地区这一时期的林地面积达到23.9万亩,为近代最高。后因战争破坏,政法废弛,林地面积急剧减少,1949年解放时,青岛林地面积不足6万亩。

**关键词:** 林业法规; 青岛; 近代

**中图分类号:** K25 **文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6116(2014)-01-0009-05

## The Forestry Regulations of Qingdao in Modern Times

LI Wei-hong, YAN Geng, LI Fei

(School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, 100083, P. R. China)

**Abstract:** Since being occupied by Germany in the late nineteenth century, Qingdao had established special government departments to manage forestry. The functions of the departments included mountain afforestation and urban greening. During the period of the Republic of China, Qingdao had a set of forestry regulations despite the disordered political situation. These regulations can be divided into two kinds: the rules which regulated the staff and system, and the rules which regulated the management of forestry affairs. Before the outbreak of the Anti-Japanese War in 1937, the woodland area of Qingdao reached 239 thousand mu, the largest in modern times, because of the implementation of the regulations. Afterwards, the woodland area plummeted for the war damage. In 1949, it was less than 60 thousand mu.

**Key words:** forestry regulation; Qingdao; modern times

作为中国优秀的旅游城市和国家园林城市,青岛市的绿化水平在中国北方城市中居于前列,这与青岛市近百年来一贯的绿化传统分不开。青岛地区历史悠久,早在西周时期,境内即建有夷国(今蓝村)、莒国(今胶州)等诸侯国。在三千多年的历史中,青岛和中国其他地方一样,因为人口的不断增殖和频繁的战乱,森林遭受严重破坏。

孟子在《孟子·告子上》中写道“牛山之木尝美

矣,以其郊于大国也,斧斤伐之,可以为美乎?是其日夜之所息,雨露之所润,非无萌孽之生焉,牛羊又从而牧之,是以彼濯濯也。”<sup>[1]</sup>牛山在齐国都城临淄附近,战国时因为过度砍伐、放牧已成为秃山。南宋沈括在《梦溪笔谈·杂志》里记载“今齐鲁间松林尽矣,渐至太行、京西、江南,松山大半皆童矣。”<sup>[2]</sup>清宣统元年(1909),山东抚院咨议局在呈请《推广种树办法》中也写道“我东省农业最勤,惟于种树之

收稿日期: 2013-06-20

基金项目: 北京林业大学新进教师科研启动基金项目(2010BLX20)、中央高校基本科研业务费专项资金项目(TD2011-46)。

第一作者: 李卫红, 博士生。主要研究方向: 林业史。电话: 15966503512 Email: lyjlwh@163.com 地址: 264001 山东烟台通世路90号烟台市林业局。

利不甚讲求,山童野赤,四望濯濯,财匮民穷,莫不由此。”<sup>[3]</sup>

1951年山东省农业厅、山东省统计局对晚清和民国时期林地资源进行了调研、分析,按当时的林地标准(即稀疏残林也算林地),确认山东省19世纪末林地面积约1000万亩<sup>[3]</sup>,仅占山东省面积的4%。

## 一、德日占领时期

在近代史上,青岛不仅是山东省工商业最发达的地区,其林业建设也一直不甘人后,森林覆盖率始终位居山东省前列。主要原因是自19世纪末以来,青岛一直有专门的林业政府机构和比较完整的法规来保障林业发展。青岛地区有机构、法规保障的造林绿化始于德国占领时期(1897年11月—1914年11月)。1897年11月,德国以“巨野教案”为由,出兵占领青岛。1898年3月,德国胁迫清政府签署《胶澳租界条约》,强租胶澳99年(当时青岛地区称胶澳),并设胶澳总督府管理胶澳租界。为改善租界生态环境,达到长期强占胶澳的目的,德国人在租界内大规模造林,并在政府机构中设置林务局,和警察局一起共同承担林业和园林管理。林务局负责植树造林、市街绿化、果树栽培、苗圃培育和公园管理,警察局则负责林木保护。

据《胶澳志》记载“德人素以善于造林著名。其来青岛也首以造林为务,组织农林局,派有名之林业技师郝司来青,惨淡经营十有七年,昔日濯濯之牛山乃成为苍翠无际之林区。”“至于九百十二年为止,农林局支出造林经费共计一百三十万马克,官费造林约一千二百公顷,奖励民造之林倍于此数。并设单间之森林学校,训练造林艺徒。又设大苗圃,培苗木出售以广布于民间……而乡民亦渐知造林之利益矣。”<sup>[4]</sup>

为保护森林,德国人制定了《森林保护法律》,部分条款如下<sup>[5]</sup>:①家畜放牧侵入林地者,处以三元以上五十元以下之罚金。②于租借地内伐树或灌木者(无论其为官有或私有)处以百五十元以下之罚金,或六星期以内之拘留,盗伐之灌木没收。如无力罚金者,则代以五十以下之笞刑。③租借地木炭之制造,须得山林场之许可。违者处以百元以下之罚金。苟无力交纳者,则代以六星期以下之拘留。④凡在森林附近吸烟者,或投弃燃烧物余烬于林地者,处以一元以上,二十元以下之罚金,无力交纳者,则代以二周以下之拘留。

“建置初期(1891—1897),青岛市民间屋前院后拥有较多的‘四旁’树木,近郊山系也有部分次生

林,总面积约为14万亩。德国侵占时期,市区和近郊成片林有所发展。到1914年,青岛及崂山近郊有林地面积约增加9万亩。”<sup>[6]</sup>

1914年第一次世界大战爆发,日本对德国宣战,并于11月击败驻青岛德军,侵占青岛。交战期间,日德双方纷纷伐木毁林,或清障或资军用,青岛林业遭受较大破坏。在非法侵占时期(1914年11月—1922年12月),日本在德国遗留林地的基础上,新植和补植了一些树木。“日人先后经营七年,官有林新植七千三百九十四亩,补植二千零八十六亩。水源林新植一万一千三百零六亩,补植二千九百五十八亩。防沙造林计九百九十七亩。”<sup>[4]</sup>青岛林业稍有恢复。

虽然德国人、日本人引进了一些近代林业技术和近代林业管理方法,客观上促进了青岛林业的发展,但是其目的是为了维护在青岛的殖民统治,以长期掠夺中国人民。在林业一线从事繁重劳动的是中国人,而经济收益则完全落入殖民统治者囊中。

## 二、民国管辖时期

在“五四运动”的影响下,经英美两国协调,中日两国于1922年2月4日签订《解决山东悬案条约》,中国从日本手里收回胶澳租借地,开为商埠。北洋政府设胶澳商埠督办公署(后改称胶澳商埠局)管理青岛地区,公署下设农林事务所,管理农林事宜,首任所长为近代著名林学家凌道扬。1923年,胶澳商埠颁布了若干林业法规,旨在规范并促进青岛林业发展。这些法规主要分为两类,一类用以规范机构制度,另一类用以规范事务管理。

### (一) 机构制度法规

这类法规包括《农林事务所组织及服务规则》《修正农林事务所组织及服务规则》《农林事务所办事规则》《农林事务所工人应守规则》和《农林事务所森林警察规则》,分别规定了胶澳商埠林业管理机构各部门组成、职员配备以及工作制度等。这些规则的文字都不多,例如《农林事务所组织及服务规则》,全文如下:

#### 胶澳商埠农林事务所组织及服务规则

(十二年五月六日呈准)

第一条 本所设左列四科:造林科、农事科、树艺科、管理科。

第二条 造林科执掌事项如左:一、关于官有林之计划经营事项;二、关于民有林之监督及奖励事项;三、关于防砂林及水源林之种植事项;四、关于苗圃之计划经营事项;五、关于森林种苗之试验事项;六、关于各分所之指导事项;七、关于其他造林事项。

第三条 农事科执掌事项如左:一、关于农产及畜产之计划经营事项;二、关于农产及畜产之籽种改良事项;三、关于农业气候观测事项;四、关于农产及畜产之委托试验事项;五、关于农产及畜产之化验事项;六、关于其他之农业事项。

第四条 树艺科执掌事项如左:一、关于树木标本园之经营事项;二、关于市内公园及行道树种植管理事项;三、关于本所所属之果木园事项;四、关于本所所属之动物园事项;五、关于花园及温室经营事项;六、关于其他之树艺事项。

第五条 管理科执掌事项如左:一、关于森林管理及保护事项;二、关于火灾预防事项;三、关于害虫驱逐事项;四、关于林木砍伐及整枝事项;五、关于农林测绘事项;六、关于森林工程事项;七、关于林警训练事项;八、关于林地内狩猎事项;九、关于其他之管理事项。

第六条 本所设所长、技师、技术员、事务员、练习员、书记等职。

第七条 所长承商埠督办坐办之命,指挥监督所属职员,掌管所务。

第八条 技师、技术员等承所长之命分掌各科事务。

第九条 事务员、书记承所长之命分掌庶务、会计、文牒、司书等事务。

第十条 练习员承各科技师之命,随同技术员练习本所技术事务。

第十一条 本所各科办事细则另行规定。

该规则在涉林科室的设置、职责划分上与现在林业部门大体一致。现在我国市、县林业局的业务科室主要包括造林绿化科和林政科,前者主要负责植树造林及相关事宜,后者主要负责森林及林地的采伐、保护和调查,与该规则规定的“造林科”“管理科”及其执掌事项基本一致。《胶澳志》写道“我国林业不发达之大原因,由于乡民无远虑无公德,且煤炭不足,乡民竟以柴草供炊事之用,樵采所及,林木无从长养,而且任意吸烟或焚草取暖。在个人乃偶然之过失,而国家则受巨万之损失,年来各省官私林业均以此为最苦痛之一事。”<sup>[4]</sup>中国历史上造林少,保护同样很少。当时青岛的林业建设明确要两手抓,一手抓造林,一手抓保护,并设置相应的政府机构和颁布有关的法规予以保障,在当时属改革创新之举。

农林事务所还设有树艺科,从其执掌事项看,相当于现在管理城市绿化和园林的园林局。1922年北洋政府接收青岛时,青岛“市内公园大小十九处,面积二千余亩”,“市外四方则有胶济铁路局所设公

园,面积虽不甚广而花木道路极为修整,累土为山,引水成沼,荷植其中,颇多野趣”<sup>[4]</sup>。中国园林历史悠久,但基本上属皇家或私人所有,专门为市民建设、供大众游玩的园林在古代非常罕见,在近代也鲜有耳闻。当时青岛市的公园大都为德、日殖民者所建,供其玩乐。北洋政府收回青岛后,将这些公园向全体市民开放,并设树艺科进行管理,促进了青岛城区绿化的发展。

1924年,胶澳商埠颁布了《修正农林事务所组织及服务规则》,对农林事务所内设机构进行了调整,但以上职责仍然保留未变。《农林事务所办事规则》和《农林事务所工人应守规则》是事务所各级职员和工人的工作守则,主要规定作息时间、请假制度、上下级关系、办事程序等内容。《农林事务所森林警察规则》规定了森林警察的从业资格、工作职责等内容,如“森林警察须年龄在二十岁以上四十岁以下,经验查身体合格且有妥实铺保而兼有左列两项资格者充之:一、粗通文理而略有森林学识者;二、曾在军警机关服务至二年以上者”。“森林警察应查视本埠区域内之森林以防护左列事项:一、森林之火灾;二、盗伐树木及采樵等事;三、侵害境界、掘坏林地及破坏揭示禁令之木牌等事;四、猎捕野生鸟兽及采取野生鸟兽之卵巢等事;五、民有林之砍伐;六、其他违犯禁令事项;七、天灾及动植物之被害”,等等。

## (二) 事务管理法规

这类法规数量较多,涉及范围广,是林业法规的核心部分,包括《造林奖励规则》《产物种苗配给规则》《水源涵养林规则》《民有林监督取缔规则》《森林罚则》《森林保护规则》《森林禁令》《行道树保护规则》《管理狩猎施行细则》《禁止狩猎期间规则》。

为了鼓励个人及团体造林,胶澳商埠颁布了《造林奖励规则》,主要的奖励措施有:造林者可以向农林事务所“请求无偿给予苗栽种籽”,“请求派遣技术员为计画造林或指导作业”,“请求配置森林警察或令乡董地保担任保护”。这些措施无疑是建立在对林业生态效益深刻认识的基础上,政府在种苗、技术、保护等方面无偿援助私人造林,造林所得经济利益全归私人所有,林木所产生的生态效益则由社会共享,与当前“生态受保护,农民得实惠”的林业思想完全吻合。造林确有成绩者还可由农林所“呈请督办转咨农商部奖励之”。为了促进民间造林,鼓励农民栽植新品种,胶澳商埠农林事务所还颁发了《产物种苗配给规则》,规定“本所为改良作物起见,选择试验所得优良种苗,无偿分给农民及农业团体以资推广。”“请给种苗者,近地可亲至本所领

取,远地须开具种名、种量及种植宗旨函请本所发给。”“请给种苗之数量,种子类以五合为限,种苗类以二十株为限,不收费,如超过此数,得临时酌量取领。”林业生产周期长、见效慢、风险大,这是一直以来林业落后于其他产业并不为农民所愿从事的主要原因。其解决办法之一就是政府进行补偿或奖励,尤其是生态公益林的建设。我国现在中央财政对公益林每年每亩补偿10元,地方财政往往还有一些配套补偿。即便如此,年轻人也不愿意从事林业生产。在经济落后、财力匮乏的民国时期,青岛当局能从生态大局出发,尽可能鼓励、资助农民种树,实属不易。

青岛地处胶东丘陵地区,境内无大江大河,缺乏水源,历史上旱灾频发。德国占领时期,为保障殖民统治者用水需求,德国人种植了大片水源涵养林。此后,水源涵养林的保护和建设一直为当权执政者所重视。1923年胶澳商埠颁布《水源涵养林规则》,以法律的形式保护水源涵养林。该规则内容不多,但要求很严,例如“无论官民有森林,经本所认为必要时,得呈请督办编为水源涵养林,依本规则管理保护之”;“凡官有水源涵养林,如有砍伐开垦时须呈请督办核准后方得实施”;“凡已编为水源涵养林之民有林,须受本所严格之监督,如遇有必要时得予以相当价格收买之”。对一般林业事务的管理,农林事务所即可最终决定,而涉及水源涵养林的事宜则须经过督办的批准。而且有必要的话,可以强行将非水源涵养林划为水源涵养林,并强行收买民有水源涵养林。可见当时政府对水源保护的重视。该规则也是我国较早的针对单一林种制定的法规。

为了有效保护森林,胶澳商埠颁布了《民有林监督取缔规则》,对林木的采伐、运输、买卖实行许可制度。从事相关活动,必须事先征得农林事务所许可并领取许可证,这与现在的林木采伐管理非常类似。《森林罚则》规定了如何对盗伐林木、非法樵采放牧、放火等破坏森林的行为进行处罚。《森林保护规则》规定了森林保护的责任人和工作事项,通常由森林警察承担保护之责,特殊情况下地方乡董、地保及驻军也有保护当地森林的义务。《森林禁令》规定了禁止民众在森林里实施的一些事例,如猎捕鸟兽、放火、放牧、砍草等。由于当时青岛地区外国人众多,胶澳商埠还特地发布了《胶澳商埠督办公署照会各国领事通知各侨民勿违林禁令》,要求外国侨民也必须遵守此禁令。

据《胶澳志》记载,北洋政府收回青岛时,“市内道路已植行道树者共六十二条,计植树六千九百五十八株。道树以洋槐占最多,间有银杏、梧桐、公孙

树、白杨之类,为数甚少”<sup>[4]</sup>。当时全国各城市种植行道树还不多见,而青岛已有近七千株,实属不易。为了保护这些行道树以及更好地绿化道路,胶澳商埠出台了《行道树保护规则》:“一、行道树不得砍伐攀折,违者处罚;二、行人、车马伤及行道树及支柱时,须按其损坏程度估价赔偿;三、拔取行道树之支柱者处罚;四、行道树及支柱下不得系留牲畜;五、行道树下不得燃火及抛掷引火物;六、行道树上不得猎捕鸟兽。”内容虽然不多,只有6条,但是比较周全,常见的伤害行道树的行为基本都考虑在内。

为了保护野生动物、规范狩猎行为,胶澳商埠警察厅颁布了《管理狩猎施行细则》和《禁止狩猎期间规则》。《管理狩猎施行细则》规定:狩猎必须先取得狩猎证书;不得使用破坏力巨大的方式(炸药、毒药、剧药、陷阱)捕获鸟兽;不得在禁猎区狩猎,等等。《禁止狩猎期间规则》规定了准许狩猎的鸟兽目录,以及为保护野生动物而规定的各种动物的禁猎期,类似于现在的禁渔期。如“因保护蕃殖之关系于左列种类及期间内禁止狩猎:一、狸,自一月一日至八月三十一日;二、兔,自二月一日至十月三十一日;三、鹌鹑,自十二月一日至翌年八月十五日;四、野鸭,自四月十五日至六月三十日;五、鹧鸪,自五月十五日至八月十五日;六、鸨,自五月十五日至六月十五日”等。野生动物是森林生态系统的重要组成部分,中国自古就有朴素的生态保护思想,如“不涸泽而渔,不焚林而猎”(《文子·上仁》)。“春三月,山林不登斧斤,以成草木之长;夏三月,川泽不入网罟,以成鱼鳖之长”(《逸周书·大聚》)。这两部法规当是中国古代朴素的生态保护思想的延续。

1929年4月,南京国民政府取代北洋政府接管青岛,撤销胶澳商埠,设青岛特别市,直属南京国民政府行政院管辖。青岛市政府重新颁布了各项法规,原胶澳商埠颁布的林业法规基本全部保留,内容没有太大变化,名称全部改用青岛市开头,如《胶澳商埠农林事务所造林奖励规则》改为《青岛市造林奖励规则》,《胶澳商埠农林事务所水源涵养林规则》改为《青岛市水源涵养林规则》,诸如此类。农林事务所仍保留并沿用旧名,下设总务、农务、林务3科。林务科下设造林、育苗、保护3股,主要职责是苗圃的计划及管理事项、官林的计划经营及保护事项、民林的奖励及监督事项、全市行道树的设计管理及保护事项等。

之后,青岛市又经历日本第二次侵占和南京国民政府第二次统治,由于以往的林业法规在实践中非常有效,所以一直沿用至1949年青岛解放。但是在抗日战争和解放战争中,日伪当局和国民党军队

到处砍伐清障,加之政法废弛,林木遭到严重破坏,林地面积急剧减少。1945年日本投降时,青岛及崂山近郊的林地面积减少了13万多亩,保存面积仅有10.8万亩。1949年青岛解放前夕,除市区行道树和郊区部分古树幸免砍伐外,市郊乡村林地和“四旁”树木所剩无几,山岗树木仅剩下不足6万亩残次林<sup>[6]</sup>。

### 三、小 结

通过设置专门的政府管理机构和实施较为系统完整的法规,青岛林业在近代史上有过一段快速发展期。从德国侵占到1937年抗日战争爆发前夕,由于没有长时间的战乱,林业法规得以较为坚决的执行,“青岛及崂山近郊林地面积达到23.9万亩”<sup>[6]</sup>,为近代最高。作为一座城市,青岛在政局多变、民不聊生的时期还能重视生态、依法治林,并取得成效,在民国时期屈指可数。虽然与现代林业法规相比,当时颁布的林业法规,无论在种类上还是内容上都过于简单,但是成效显著,不仅开创了青岛一百多年来重视造林绿化的传统,也为中国现代林业建设提供了宝贵的经验。

依法治林是林业发展的保证。青岛近代林业的发展得益于法治颇多,尤其是保护性的法规,如《水源涵养林规则》《森林罚则》《森林保护规则》《森林禁令》《行道树保护规则》《禁止狩猎期间规则》等,为制止生态破坏提供了保障。依法治林是依法治国的组成部分,目前我国已初步形成了以《中华人民共和国森林法》为核心的林业法规体系。同时,在森林问题国际化和生态问题全球化的大背景下,我国还参与制定并加入了多个国际公约,承担着相应的国际责任和义务。不过,我国的林业法制建设还有待继续加强完善。例如,在现行法规中林业分类经营思想还没有得到充分体现,公益林和商品林实行相同的法规;林权制度改革以来,非公有制林业经

营发展、林木采伐限额管理、野生动植物经营利用等一些新情况和新问题,在法律上还没有明确的规定。如何紧跟时代步伐,建设高效可行的法规体系将是林业长期面临的任务,也是林业可持续发展的必备条件。

以政府投资为主加强生态建设。胶澳商埠颁布的《造林奖励规则》和《产物种苗配给规则》,从经济上对林业大力扶持,意在促进民间造林,保护生态环境,是一个很好的通过政府扶持林业获得生态效益的先例。生态危机是全人类面临的共同威胁,而林业在生态建设中具有首要地位。当前,我国林业正处在以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变时期,1998年开始启动的六大林业重点工程中,有5项工程以恢复生态、保护环境为目标。但是生长周期长、经济收益低、保存风险大等特点决定了生态公益林的建设只能以国家投资为主。同时,国家应本着“生态受保护、农民得实惠”的原则对商品林进行扶持、补贴,以吸引更多的人力、资金投入林业,力争早日实现我国生态环境的根本好转。

### 参考文献:

- [1] 杨伯峻. 孟子译注[M]. 北京: 中华书局, 1960: 263.
- [2] 胡道静. 梦溪笔谈校证[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1987: 745.
- [3] 山东省地方志编纂委员会. 山东省志·林业志[M]. 济南: 山东人民出版社, 1996: 17, 18.
- [4] 赵琪修, 袁荣. 胶澳志[M]. 台北: 成文出版社, 1928: 57, 711, 474.
- [5] 陈嵘. 中国森林之史料[M]. 北京: 中国林业出版社, 1983: 55.
- [6] 青岛市史志办公室. 青岛市志·农业志[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996.

(责任编辑 何晓琦)