

林业行政执法基础 与法律适用

主 编 / 巴 山
副主编 / 王耀冬 向延建

LINYE XINGZHENG ZHIFA JICHU YU FALU SHIYONG

中国法制出版社

林业行政执法基础 与法律适用

主 编：巴 山

副主编：王耀冬 向延建

撰稿人：巴 山 岳 东 王耀冬 向延建
姜国华 冀 捷 黄群超 黄宗华
胡绍邦 王建平 池永东 屈家树
倪陈兴 刘伯锋

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业行政执法基础与法律适用 / 巴山主编. —北京:
中国法制出版社, 2001:7

ISBN 7-80083-821-8

I. 林... II. 巴... III. 林业-行政管理-行政法
-法律适用-中国 IV. D922.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 049220 号

林业行政执法基础与法律适用

LINYE XINGZHENG ZHIFA JICHU YU FALU SHIYONG

主编/巴 山

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/15.625 字数/376 千

版次/2001 年 7 月北京第 1 版

2001 年 7 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-821-8/D·786

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 28.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

前 言

党的十五大以邓小平关于建设有中国特色社会主义理论为指导，明确提出“依法治国”是党领导人民治理国家的基本方略。加强林业行政执法是依法治国、依法行政在林业工作中的具体体现，是保护森林资源和野生动植物资源的重要法律手段。林业行政执法的效果直接关系到能否切实保护森林资源，关系到切实加强生态环境建设，关系到公民、法人和其他经济组织的合法权益。

当前，根据有关法律、行政法规的规定，林业行政执法涉及的内容较多，包括森林资源、野生动物资源等各个方面。为了使读者比较全面地了解林业行政执法的内容、程序、法律依据，我们编辑了《林业行政执法基础与法律适用》一书。该书第一篇主要介绍了林业行政执法基础知识，包括林业行政处罚的概念和特征、林业行政处罚程序，与林业行政执法有关的行政诉讼、行政复议、行政赔偿等；第二篇主要介绍林业行政违法案件的法律适用，包括违反森林资源、野生动植物保护管理法规等各类行政案件的违法行为简述、处理方式、适用的法律依据等。附录部分主要收集了林业行政执法常用的法律、行政法规、规章、法规性文件等。同时，该书在第二篇中还预留了一些内容，如地方性法规、地方政府规章规定的处罚方式，便于读者在使用该书时有针对性作一些记录，从而使该书具有较强的实用性。

《林业行政执法基础与法律适用》不仅适用于各级林业主管部门，同时也适用于与林业有关的其他工作人员。本书的作者大都来自长期从事林业行政执法工作的同志，能够保证该书具有较强的实用性和针对性。

由于该书是各位作者在工作之余编撰，加之时间较为仓促，书中难免存在错漏，敬请读者批评指正。

编 者

2001 年 6 月

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一篇 林业行政执法基础

第一章 林业行政执法程序	(1)
第一节 林业行政处罚的实施机关	(1)
第二节 林业行政处罚的管辖和适用	(8)
第三节 林业行政处罚的决定程序	(14)
第四节 林业行政处罚的执行程序	(24)
第二章 与林业行政执法有关的行政诉讼	(34)
第一节 行政诉讼概述	(34)
第二节 可能引起行政诉讼的林业行政行为	(55)
第三章 与林业行政执法有关的行政复议	(73)
第一节 行政复议概述	(73)
第二节 可能引起行政复议的林业行政行为	(91)
第四章 与林业行政执法有关的行政赔偿	(97)
第一节 国家赔偿概述	(97)
第二节 可能引起行政赔偿的林业行政行为	(110)

第二篇 林业行政执法法律适用

第一章 违反森林法行为案法律适用	(113)
第一节 盗伐林木案法律适用	(113)
第二节 滥伐林木案法律适用	(117)
第三节 非法采伐、毁坏珍贵树木案法律适用	(119)
第四节 超过限额或者超越职权发放证书案法律 适用	(121)

2 林业行政执法基础与法律适用

第五节	违法买卖、伪造林木采伐许可证等证件、文件案法律适用	(123)
第六节	非法收购盗伐、滥伐林木案法律适用	(126)
第七节	非法开垦、采石等毁林案法律适用	(128)
第八节	违法开垦林地案法律适用	(130)
第九节	未完成造林任务案法律适用	(132)
第十节	非法经营(加工)木材案法律适用	(133)
第十一节	非法改变林地用途案法律适用	(134)
第十二节	非法运输木材案法律适用	(135)
第十三节	非法将防护林和特种用途林改变为其他林种案法律适用	(137)
第十四节	非法移动或者毁坏林业服务标志案法律适用	(138)
第二章	违反野生动物保护法规案法律适用	(140)
第一节	非法猎捕、杀害国家重点保护野生动物案法律适用	(140)
第二节	非法在禁猎区、禁猎期或者使用禁用工具和方法猎捕野生动物案法律适用	(143)
第三节	未取得狩猎证或者未按狩猎证规定猎捕非国家重点保护野生动物案法律适用	(146)
第四节	非法破坏野生动物生息繁衍场所案法律适用	(147)
第五节	非法出售、收购、运输、携带国家或者地方重点保护野生动物或者其产品案法律适用	(149)
第六节	非法进出口野生动物或者其产品案法律适用	(153)
第七节	伪造、倒卖、转让特许猎捕证等证件案法律适用	(154)
第八节	非法驯养繁殖野生动物案法律适用	(156)

第九节 外国人非法考察国家重点保护野生动物 案法律适用	(157)
第三章 违反种子法规案法律适用	(159)
第一节 生产、经营假、劣种子案法律适用	(159)
第二节 未取得种子生产许可证或者伪造、变造 种子生产许可证等生产种子案法律适用	(161)
第三节 未取得种子经营许可证或者伪造、变造 种子经营许可证等经营种子案法律适用	(163)
第四节 非法将为境外制种的种子在国内销售案 法律适用	(165)
第五节 非法采集或者采伐国家重点保护天然种 质资源案法律适用	(166)
第六节 经营种子未按规定包装或者使用标签案 法律适用	(167)
第七节 非法伪造、涂改标签或者试验、检验数 据案法律适用	(168)
第八节 非法驯养繁殖野生动物案法律适用	(169)
第九节 未按规定在异地设立种子经营分支机构 案法律适用	(170)
第十节 非法向境外提供或者从境外引进种质资 源案法律适用	(171)
第十一节 非法经营、推广种子案法律适用	(172)
第十二节 非法采种案法律适用	(173)
第十三节 非法收购林木种子案法律适用	(174)
第十四节 非法进行病虫害接种试验案法律适用	(175)
第四章 违反野生植物法规案法律适用	(176)
第一节 非法采集国家重点保护野生植物案法律 适用	(176)
第二节 非法出售、收购国家重点保护野生植物 案法律适用	(177)

第三节	非法进出口野生植物案法律适用	(178)
第四节	伪造、倒卖、转让采集证等证件、批准文件案法律适用	(179)
第五章	违反自然保护区管理法规案法律适用	(181)
第一节	非法破坏自然保护区界标案法律适用	(181)
第二节	非法进入自然保护区案法律适用	(182)
第三节	未按规定提交自然保护区考察成果副本案法律适用	(183)
第四节	非法在自然保护区内采伐采石等行为案法律适用	(184)
第五节	自然保护区管理机构违法行为案法律适用	(185)
第六章	违反植物检疫法规案法律适用	(187)
第一节	未按规定办理植物检疫证书案法律适用	(187)
第二节	伪造、买卖植物检疫单证案法律适用	(188)
第三节	未按规定调运、隔离试种或者生产应施检疫植物案法律适用	(189)
第四节	非法开拆植物包装、调换植物案法律适用	(191)
第七章	违反森林防火法规案法律适用	(193)
第一节	非法用火案法律适用	(193)
第二节	非法进入林区案法律适用	(194)
第三节	非法使用机动车辆和机械设备案法律适用	(195)
第四节	不消除森林火灾隐患案法律适用	(196)
第五节	不服从指挥延误扑火案法律适用	(197)
第六节	过失引起森林火灾案法律适用	(198)
第八章	违反植物新品种保护案法律适用	(200)
第一节	品种权侵权案法律适用	(200)
第二节	假冒授权品种案法律适用	(202)

第三节 销售授权品种未使用注册名称案法律适用	(203)
第九章 违反森林病虫害防治法规案法律适用	(205)
第一节 非法使用带有危险性病虫害的林木种苗案法律适用	(205)
第二节 未除治森林病虫害案法律适用	(206)
第三节 瞒报森林病虫害案法律适用	(208)

附 录:

一、法律

1. 中华人民共和国刑法 (节录)	(210)
2. 中华人民共和国森林法	(213)
3. 中华人民共和国野生动物保护法	(224)
4. 中华人民共和国行政诉讼法	(231)
5. 中华人民共和国行政处罚法	(244)
6. 中华人民共和国行政复议法	(256)
7. 中华人民共和国种子法	(267)

二、行政法规

1. 植物检疫条例	(281)
2. 森林防火条例	(286)
3. 森林病虫害防治条例	(295)
4. 中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例	(301)
5. 中华人民共和国自然保护区条例	(312)
6. 中华人民共和国野生植物保护条例	(321)
7. 中华人民共和国植物新品种保护条例	(327)
8. 罚款决定与罚款收缴分离实施办法	(335)
9. 中华人民共和国森林法实施条例	(338)

三、司法解释

1. 最高人民检察院关于人民检察院直接受理立案 侦查案件立案标准的规定 (试行) (节录)	(350)
--	-------

2. 最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 (352)
3. 最高人民法院关于审理走私刑事案件具体应用法律若干问题的解释 (373)
4. 最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释 (375)
5. 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 (385)
6. 最高人民法院关于审理植物新品种纠纷案件若干问题的解释 (389)

四、有关部门规章

1. 植物检疫条例实施细则（林业部分） (391)
2. 林业行政处罚程序规定 (398)
3. 林业行政执法监督办法 (408)
4. 林业行政执法证件管理办法 (415)
5. 国家林业局关于授权森林公安机关代行行政处罚权的决定 (418)

五、有关规范性文件

1. 国务院法制局对《关于解释〈中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例〉第三十七条授权性质的请示》的复函 (419)
2. 林业部关于核准部分濒危野生动物为国家重点保护野生动物的通知 (420)
3. 国务院办公厅关于陆生野生动物行政主管部门依法行使处罚权有关问题的函 (421)
4. 国家工商行政管理局关于授予县级以上陆生野生动物行政主管部门行政处罚权的函 (422)
5. 林业部关于县级以上林业行政主管部门依法行使保护管理陆生野生动物行政处罚权有关问题的通知 (424)

6. 林业部关于在野生动物案件中如何确定国家重点保护野生动物及其产品价值标准的通知	(426)
7. 国务院法制办公室关于印发行政复议法律文书(试行)格式的通知	(428)
8. 国务院法制办公室关于对《国家林业局关于请对〈森林法实施条例〉第三十八条执行中的问题予以解释的函》的复函	(445)
9. 国家林业局关于发布重新修订的林业行政处罚文书格式的通知	(446)
10. 国家林业局、公安部印发关于森林和陆生野生动物刑事案件管辖及立案标准的通知	(465)
六、有关答复性文件	
1. 国家林业局关于挖掘他人林木据为己有如何定性的复函	(471)
2. 国家林业局关于如何计算盗伐、滥伐林木造成直接经济损失问题的复函	(472)
3. 国家林业局关于森工企业修筑直接为林业生产服务的工程设施法律适用问题的复函	(473)
4. 国家林业局办公室关于对森林植物检疫收费有关问题的复函	(474)
5. 国家林业局关于对进口木材检疫问题的复函	(475)
6. 国家林业局关于对木材运输有关问题的复函	(476)
7. 国家林业局关于对非法经营木材有关问题的复函	(477)
8. 国家林业局关于对林业行政执法证件管理有关问题的复函	(478)
9. 国家林业局关于黄羊冻体为野生动物产品的复函	(479)
10. 国家林业局关于对森林法第十五条规定解释的函	(480)
11. 国家林业局办公室对植物检疫分工范围问题的复函	(481)

- 12. 国家林业局关于确定“林区”有关问题的复函 (482)
- 13. 国家林业局关于在查处盗伐、滥伐林木案件中
 测算立木蓄积有关问题的复函 (483)
- 14. 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 (484)
- 15. 国家林业局关于《森林法实施条例》第四十三条
 “责令限期恢复原状”规定具体应用有关问题的
 复函 (485)

第一篇 林业行政执法基础

第一章 林业行政执法程序

第一节 林业行政处罚的实施机关

行政处罚实施机关即行政处罚主体，是指有行政处罚权的，依法对违法相对人实施行政处罚的机关或法定组织，包括：有行政处罚权的行政机关；被授权组织；受委托组织。

一、行政机关

行政机关是指国家为行使其职能，实现其目标和任务而设置的执行、实施法律，管理国家内政、外交等各项行政事务的机关。行政机关与其他国家机关相比较，具有以下特征：行政机关在国家权力划分上仅限于行使国家行政权，管理国家行政事务；行政机关在组织体系上实行领导——从属制；行政机关在决策体制上一般实行首长负责制；行政机关在职能行使方式是主动的、经常的和不间断的；行政机关在参与社会的程度上最经常、最直接、最广泛。

行政机关的建立必须符合法定的条件和经过法定程序。我国现行法律对行政机关的建立条件虽然未作统一的规定，但根据行政组织法原理，设立行政机关一般应当符合下列条件：符合法定行政机关设置原则；其职责权限已经由组织法规定；已经确定编

制和按照编制配备了相应人员；有独立的行政经费预算；确定了办公地点和必要的办公设施；任命了行政首长和确定了法定代表人。根据《国务院组织条例》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，县级以上行政区域的建立由国务院批准，其中省级行政区域（含特别行政区）的建立需经全国人民代表大会批准；乡级行政区域的建立由省级人民政府批准。在行政机关的部门结构上，国务院各部委的建立，由总理提议，由全国人大或者全国人大常委会决定，国务院直属机构、办公机构的建立由总理提议，国务院全体会议或者常务会议决定；省、自治区、直辖市人民政府工作部门的建立，由相应政府首长提议，本级政府决定，报国务院批准；省级以下政府工作部门的建立，由相应政府首长提议，由本级政府决定，报上一级政府批准，报同级人大备案。行政机关一经批准成立，还应当以政府公报或其他适当形式就行政机关的名称、行政首长或者法定代表人的姓名；行政机关的性质和属性；行政机关的主要职责权限；行政机关建立批准时间和正式对外办公的时间等对外公布。

行政机关是行使国家行政权的国家机关。每一个行政机关都行使着大小不等的行政管理权，但拥有行政管理权并不意味着自然就拥有实施行政处罚的权力。行政机关要取得实施行政处罚主体资格，必须同时具备以下条件：

第一，必须是外部行政机关，即必须是依法具有对公民、法人或者其他组织进行行政管理职能的机关方能实施行政处罚。也就是说按照职能分工管理行政机关内部事务的机关，如计划、统计、人事、财务、后勤等机关就不具有实施行政处罚的主体资格。

第二，必须有法律、行政法规、地方性法规、行政规章的明确授权。这些规范性法律文件在设定行政处罚的行为、种类和幅度时，必须明确规定由何行政机关来进行实施。不能简单地认为既然是国家外部行政机关，就不言而喻地享有对公民、法人和其他社会组织的行政处罚权。外部行政机关只表明它可以被授予处

罚权，而不意味着它当然享有处罚权。比如各级林业主管部门虽然是野生动物主管部门，但根据《野生动物保护法》和《陆生野生动物保护实施条例》的规定，在1994年取得国家工商管理部门的统一授权之前，对出售、收购、运输、携带国家或者地方重点保护野生动物或者其产品的违法行为就不能实施处罚。

第三，法定授权应当与外部管理职能以及范围相一致。这是对法律、法规和规章授权的限制，也就是说，法律、法规和规章授权某行政机关实施某类行政处罚权时，必须充分考虑该行政机关的职责、性质、任务、级别等因素，不能盲目授权。比如一个承担经济管理职能的行政机关不应当被授予实施人身处罚的权力，一个县级行政机关不能被授予省级行政机关的处罚权限。这一原则既适用于有法定行政处罚权的行政机关，也适用于行政机关内部的执法机构。如林业公安机构主要管理林区治安和森林防火等；造林经营机构主要管理造林营林、林木种子等；森林资源保护管理机构主要管理病虫害防治、植物检疫、野生动植物保护等；资源林政管理机构主要管理森林、林木采伐、木材经营、加工、运输等，这些机构在代表林业主管部门执法时，除有林业主管部门的特别委托，一般应按照职能分工开展工作，不能认为只要是林业行政主管部门的执法机构，就什么都可以搞。

那么，享有林业行政处罚权的行政机关究竟有哪些呢？根据当前我国行政机构体系现状，我们认为主要有两个系列：一是各级林业主管部门，包括：国家林业局；各省、自治区、直辖市林业（农林）厅（局）；各市、盟、州、行署林业（农林）局；各县、市、区、旗林业（农林）局。二是各级森林公安机关，包括各级森林公安局、分局、支队。这里有两点需要说明：一是新疆生产建设兵团林业局以及大兴安岭林管局、吉林森工集团等单位属于企事业单位，虽然这些单位在其经营管理区域内行使着省级林业行政主管部门的管理权限，但不能视为一级行政机关。二是虽然各级森林公安机关没有法律、法规直接授权行使林业行政处罚权，但是，由于《森林法》规定可以由国务院林业主管部门授

权森林公安机关行使部分林业行政处罚权，而且国务院林业主管部门已经正式以部门规章的形式统一授权各级森林公安机关行使《森林法》规定的4种林业行政违法案件处罚权，因此，可以认为森林公安机关取得了法律法规的间接授权（或者说一种特殊授权），具有了实施部分林业行政处罚权的主体资格，应当与各级林业主管部门一样属于有权以自己名义独立实施部分林业行政处罚权的行政机关。

二、被授权组织

被授权组织是指法律、法规授权行使一定的行政处罚权的非国家行政机关的组织。授权是一项特定的国家权力，其实质是使被授权的组织取得行政主体资格，能够以自己名义实施处罚，并独立承担法律责任。授权目的在于满足在行政事务不断向广泛性、技术性、经营性等方向发展的形势下强化行政管理的需要。那么，授权应当符合什么条件呢？

第一，只有法律、法规才有权授权其他组织实施行政处罚，其他规范性文件不得授权。过去关于什么效力层次的法律性文件方能授权，我国法律、法规的规定是不一致的。《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》均明确规定只有法律、法规方能授权。

第二，被授权组织必须是非行政机关。这是我们划分行政机关与被授权组织的根本所在。我们在前面已经讲了任何行政机关要取得实施行政处罚权必须有法律、法规和规章的明确授权。如果被授权组织本身是行政机关，那么就不属于我们这里所讲的被授权组织，而是属于我们前面讲的行政机关。这也正是我们将各级森林公安机关划为享有林业行政处罚权的行政机关而不是划为被授权机关的原因所在。在这里我们还应当注意，如果某执法单位本身是行政机关，那么，它实施行政处罚的依据可以是法律、法规，也可以是规章；如果某执法单位本身不是行政机关，那么，它实施行政处罚只能按照授权其实施处罚的法律、法规的规