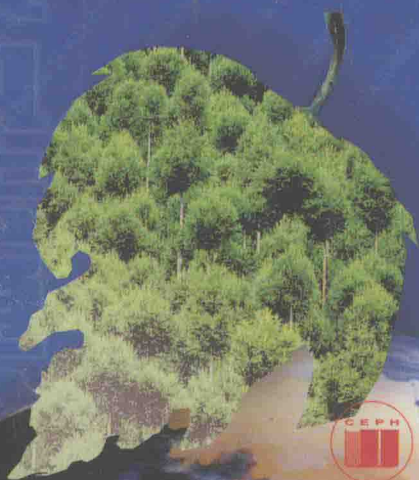


保护森林资源

行政执法通论(增订版)

王杰 [主编]



中国经济出版社

保护森林资源 行政执法通论

主 编 王 杰

撰稿人 王 杰 刘锡元 孙 明

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保护森林资源行政执法通论/王杰主编, —北京: 中国经济出版社, 2000.5

ISBN 7-5017-4888-8

I. 保... II. 王... III. ①森林法—法律解释—中国

②森林资源—行政管理—中国 IV. D922.635

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 17564 号

责任编辑: 张玲玲 (68308643)

封面设计: 高书精

保护森林资源行政执法通论

王 杰 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

北京银祥印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168 毫米 1/32 8.75 印张 210 千字

2001 年 5 月第 2 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

印数: 2001~3000 册

ISBN 7-5017-4888-8/D·390

定价: 20.00 元

增订版说明

《保护森林资源行政执法通论》一书，自2000年5月出版发行以来，受到广大读者欢迎，尤其是受到基层林业行政执法部门及其工作人员的青睐。许多工作在第一线的林业行政执法部门工作人员反映：此书不仅直接根据保护森林资源的法律、法规和规章的规定，阐释并论述了林业行政执法理论，而且还紧密联系林业行政执法实际，比较全面、深入地探讨了林业行政执法中经常遇到的一些实际问题，对于正确指导实践工作具有现实意义。

当前，随着改革开放的不断深入和林业经济建设事业的迅速发展，国家进一步完善了林业行政执法方面的法制建设。2000年10月，国家林业局发出《关于废止部门规章的通知》。在该《通知》中，废止了《木材运输检查监督办法》、《林地管理暂行办法》和1990年的《林业行政处

罚程序规定》等 5 个与现行《森林法》、《森林法实施条例》不一致或不适应当前形势需要的部门规章。2000 年 11 月，最高人民法院又发布《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》和《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》，对有些破坏森林和野生动物资源的违法犯罪行为又作出新的界定。为适应新形势下保护森林资源的需要，与现行的保护森林资源的规范性法律文件和有关法律解释保持一致，我们对本书的原版进行了增补和修订。在修订过程中，我们得到国家林业局森林公安局森保处张萍、张立保、关旭庆和范鲁安同志的大力支持与协助，范鲁安同志通审了全部书稿，并提出具体的修改意见，在此对他们为本书再版所付出的辛勤劳动表示衷心的感谢。

国家林业局长春林业公安培训中心
2001 年 3 月 20 日于北京

前 言

改革开放以来，我国林业生态保护和建设取得了丰硕成果，尤其是自江泽民总书记发出“再造秀美山川”的号召之后，党和国家充分认识到森林资源在保护环境中的重要地位，对加快林业发展作出了一系列重大决策和部署，把改善生态环境作为关系到中华民族生存与发展的长远大计，纳入到重要的议事日程。国家越来越重视生态建设，林业在社会上的地位越来越高，国家和社会对林业建设财力的投入也越来越大。

为了保证林业建设与发展的大好局面，国家加强了林业法制建设。2000年1月29日，国务院发布《中华人民共和国森林法实施条例》，进一步完善了对森林和其他林木的保护和管理制度，对于在新世纪打击破坏森林和其他林木的违法活动、保护森林资源，具有重要意义。

当前，各种破坏森林资源的违法案件还经常

发生，为了保护我国有限的森林资源，就必须依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等法律、法规予以严厉打击。只有这样，才能震慑违法分子，减少破坏森林资源违法案件的发生。

为配合林业法制教育和宣传的需要，使人们更好地理解我国森林法、野生动物保护法等保护森林资源法律、法规的内容，探讨和阐述林业行政执法理论，由王杰担任主编，王杰、孙明、刘锡元三人共同撰著了《保护森林资源行政执法通论》一书。该书作为建国后第一本研究林业行政执法理论的专著，对林业行政执法的概念、特征、原则、依据、主体和林业行政执法程序，以及各种破坏森林资源违法行为的认定及其行政处罚，均作了较为全面、深入的论述，致力于创立并完善林业行政执法的理论体系。

国家林业局
长春林业公安培训中心
2000年2月

目 录

前言

第一编 总 论

第一章 林业行政执法概述	(1)
第一节 林业行政执法的概念	(1)
第二节 林业行政执法的特征	(4)
第三节 林业行政执法的原则	(6)
第四节 林业行政执法的依据	(15)
第五节 林业行政执法的主体	(26)
第二章 林业行政执法程序	(37)
第一节 林业行政执法管辖	(37)
第二节 林业行政执法简易程序	(42)
第三节 林业行政执法一般程序	(44)
第四节 林业行政执法听证程序	(61)
第五节 林业行政处罚的执行	(64)
第三章 林业行政复议、赔偿及补偿	(67)
第一节 林业行政复议	(67)
第二节 林业行政赔偿	(71)

第三节 林业行政补偿	(77)
------------------	--------

第二编 分 论

第四章 违反森林、林木保护法律、法规行为的认定与 行政处罚	(80)
第一节 盗伐森林、林木行为的认定与行政处罚	(80)
第二节 滥伐森林、林木行为的认定与行政处罚	(84)
第三节 非法收购盗伐、滥伐的林木行为的认定与行 政处罚	(89)
第四节 违法买卖林木采伐许可证、木材运输证、批 准出口文件、允许进出口证明书行为的认定 与行政处罚	(91)
第五节 非法经营（含加工）木材行为的认定与行政 处罚	(94)
第六节 违法运输木材行为的认定与行政处罚	(95)
第七节 违法开垦、采石、采砂、采土、采种、采脂 和其他活动，致使森林、林木受到毁坏行为 的认定与行政处罚	(98)
第八节 违法在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧致 使森林、林木受到毁坏行为的认定与行政处 罚	(101)
第九节 擅自将防护林和特种用途林改变为其他林种 行为的认定与行政处罚	(103)
第五章 违反林地管理法律、法规行为的认定与行政处 罚	(106)
第一节 违法占用、征用林地行为的认定与行政处罚	

.....	(106)
第二节 违法在所经营林地内修筑工程设施行为的认定与行政处罚	(109)
第三节 擅自移动或破坏为林业服务的标志行为的认定与行政处罚	(111)
第六章 违反野生动物保护法律、法规行为的认定与行政处罚	(114)
第一节 非法捕杀国家重点保护野生动物行为的认定与行政处罚	(114)
第二节 非法狩猎行为的认定与行政处罚	(118)
第三节 非法驯养繁殖国家重点保护野生动物行为的认定与行政处罚	(122)
第四节 非法出售、收购、运输、携带国家或地方重点保护的野生动物或其产品行为的认定与行政处罚	(125)
第五节 伪造、倒卖、转让《特许猎捕证》、《狩猎证》、《驯养繁殖许可证》或者《允许进出口证明书》行为的认定与行政处罚	(129)
第六节 破坏野生动物主要生息繁衍场所行为的认定与行政处罚	(132)
第七节 非法持枪狩猎行为的认定与行政处罚	(134)
第八节 外国人未经批准在我国对国家重点保护野生动物进行野外考查、标本采集或者在野外拍摄电影、录像等行为的认定与行政处罚	(137)
第九节 其他违反野生动物保护法规行为的认定与行	

政处罚	(139)
-----------	-------

第七章 违反野生植物保护法规行为的认定与行政处罚

.....	(142)
第一节 非法采集国家重点保护野生植物行为的认定 与行政处罚	(142)
第二节 非法出售、收购国家重点保护野生植物行为 的认定与行政处罚	(144)
第三节 伪造、倒卖、转让采集证、允许进出口证明 书或者有关批准文件、标签行为的认定与行 政处罚	(146)
第四节 外国人在我国境内非法采集、收购和野外考 察国家重点保护野生植物行为的认定与行政 处罚	(148)

第八章 违反植物检疫法规行为的认定与行政处罚

第一节 违法调运森林植物及其产品行为的认定与行 政处罚	(151)
第二节 伪造、涂改、买卖、转让植物检疫单证、印 章、标志、封识行为的认定与行政处罚	(154)
第三节 未依照规定隔离试种或者生产应施检疫的森 林植物及其产品行为的认定与行政处罚	(156)
第四节 擅自改变经检疫不合格的森林植物及其产品 用途行为的认定与行政处罚	(158)

第九章 其他违反保护森林资源法律、法规行为的认定	
与行政处罚	(161)
第一节 违反森林防火法规行为的认定与行政处罚	
.....	(161)
第二节 违反森林病虫害防治法规行为的认定与行政	
处罚	(164)
第三节 未按规定完成更新造林任务行为的认定与行	
政处罚	(166)

附 录

一、中华人民共和国行政处罚法	(169)
二、中华人民共和国森林法	(179)
三、中华人民共和国野生动物保护法	(188)
四、中华人民共和国森林法实施条例	(194)
五、中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例	(204)
六、中华人民共和国野生植物保护条例	(213)
七、森林病虫害防治条例	(230)
八、森林防火条例	(235)
九、森林采伐更新管理办法	(243)
十、林业行政处罚程序规定	(248)
十一、植物检疫条例实施细则（林业部分）	(256)
十二、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	(262)

后记	(263)
----------	-------

第一编 总 论

第一章 林业行政执法概述

本章围绕林业行政执法的概念和特征，着重阐述林业行政执法的原则、依据和主体，为后面章节探讨林业行政执法问题打好基础。

第一节 林业行政执法的概念

林业是国民经济的重要组成部分，是社会主义经济建设不可缺少的一个产业，是国家对森林资源进行管理和保护的一种行业，是服务于整个社会的一项公益事业。发达的林业，是国家富强昌盛、民族振兴繁荣、经济蓬勃发展、社会文明进步的重要标志。

建国以来，党中央一直比较重视林业建设和发展。为保护林业建设的顺利进行，有关的国家机关制定了许多保护森林资源的规范性法律文件，尤其是制定了大量的林业行政执法方面的法律、法规、部门规章和地方性法规，从而，初步形成具有中国特色的林业行政法律、法规体系。到目前为止，全国人大及其常委会制定的保护森林资源的行政法律主要有：《森林法》和《野生动物保护法》等2件；由国务院制定或经国务院批准发布的林业

行政法规主要有：《森林法实施条例》、《野生植物保护条例》、《陆生野生动物保护实施条例》和《森林病虫害防治条例》等 10 余件；由国家林业局制定、发布的林业部门规章主要有：《林业行政处罚程序规定》、《国家重点保护野生动物驯养繁殖许可证管理办法》等 50 余件；由各省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的地方性法规，由各省、自治区、直辖市人民政府制定的地方规章，总共已达 300 多件。上述这些保护森林资源的规范性法律文件，作为林业行政执法的重要依据，在保护森林资源、同破坏森林资源的违法行为作斗争过程中发挥着重要作用。

与此同时，我国林业行政执法体系也日益健全。在森林采伐、林地林权、木材运输和销售、森林病虫害防治、森林防火、野生动物保护等十几个方面，都建立了必要的行政执法机构。林业行政执法涉及的方面越来越广，专业性也越来越强。据有关部门统计，到目前为止，经省级人民政府批准建立的木材检查站达 4000 多个；全国建立的森林公安机构达 5500 多个，公安民警达 4.4 万余人；野生动物管理人员有 1.3 万人；各级森林病虫害防治检疫站近 2000 个，有 1.1 万人；基层林业工作站 4.7 万个，有 15 万人；林业行政执法人员近 20 万人，每年查处林业行政案件约百万起。^①

由此可见，我国的林业行政管理已经逐步迈入社会主义法治的轨道，林业行政执法已经成为保护森林资源的一项重要工作。对于各级林业主管部门及其有关组织来说，只有有效地运用法律武器，依法办事，严格执法，才能更好地保护我国有限的森林资源，打击破坏森林资源违法行为。

当前，在我国各个地区，各种破坏森林资源的违法行为经常发生，尤其在林区表现得还比较突出。所以，如何搞好林业行政

^① 郭福肇、曹康泰主编：《中华人民共和国森林法释义》，法律出版社 1998 年版，第 194 页。

执法的问题,是我国林业法制建设的一项重要任务。为保证林业行政执法工作顺利开展,国家在不断完善林业行政管理法律、法规和规章的同时,还逐渐完善了林业行政执法的监督机制,从而使林业行政执法更好地适应我国林业生产建设的需要。

所谓林业行政执法,是指林业行政主体为实现对林业进行行政管理的目的,按照法定职权和法定程序,执行保护森林资源的法律、法规和规章,对特定的行政相对人或特定的行政事项采取措施,直接影响行政相对人权利和义务的具体行政行为。

这里说的“林业行政主体”,是指依法享有保护森林资源的行政职权,并能够代表国家,以自己的名义对破坏森林资源违法行为进行认定和处罚的组织。所谓“组织”,主要是指各级人民政府中的林业主管部门,如国家林业局、省林业厅、市林业局、县林业局等。

这里说的“行政相对人”,主要是指在具体的林业行政管理关系中处于被管理一方的公民、法人或其他组织。例如,县级林业主管部门在对盗伐林木行为依法进行管理的法律关系中,盗伐林木的公民就属于行政相对人。

这里说的“行政事项”,是指在具体的林业行政管理关系中,处于管理地位的行政主体与处于被管理地位的公民、法人或其他组织之间,就权利义务关系而形成的争议事项。例如,某公民依法向某县林业主管部门申请领取狩猎证,该县林业主管部门在法定期限内不予答复,该公民又依法向上一级林业主管部门提出复议申请。在这起案件中,该公民与该县林业主管部门就颁发狩猎证这一事项而产生的争议,对于复议机关来说,就属于“行政事项”。

这里说的“具体行政行为”,就是指直接引起权利和义务发生的单方法律行为。例如,某公民因盗伐林木而被某森林公安局依法裁决赔偿损失,责令补种盗伐株数10倍的树木,没收盗伐林木,并处盗伐林木价值5倍的罚款。该森林公安局作出这个裁

决的活动，就属于具体行政行为。

第二节 林业行政执法的特征

从林业行政执法的概念中可以看出，林业行政执法与林业行政立法、林业行政司法是相对应的不同概念，与二者相比，林业行政执法具有以下几个特征：

一、林业行政执法是一种具体的行政行为

在我国，最早使用“具体行政行为”的法律，是1990年10月1日开始实施的《中华人民共和国行政诉讼法》。最早对“具体行政行为”做出司法解释的文件，是1991年最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》。该《意见（试行）》第一条规定：“具体行政行为”是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的具体事项，做出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。简言之，具体行政行为是行政主体对特定的人或特定的事项做出的行政处理。

二、林业行政执法是直接影响行政相对人权利义务的行为

林业行政执法直接赋予行政相对人一定的权利，或直接要求行政相对人必须履行一定义务。前者如受到吊销野生动物驯养繁殖许可证处罚的公民、法人或其他组织，在法定期限内有权要求听证的权力；后者如违反森林法规定被处罚款的公民、法人或其他组织，必须在法定期限内向做出处罚决定的林业主管部门等行政机关缴纳一定数额的罚款。所以，林业行政执法行为与特定的公民、法人和其他组织的权利义务有着密切的联系，并且直接影

响其权利的行使和义务的履行。

三、林业行政执法的对象是特定的行政相对人或特定的事

因为林业行政执法涉及特定的行政相对人的权益或者具体的行政管理事务，它不具有普遍适用性；所以，只有特定的人或特定的事，才能成为林业行政执法的对象。首先，林业行政执法的对象是特定的人。这里说的“特定的人”，我们应该从广义上理解，包括特定的公民、法人和其他组织。例如，某公民因违反狩猎法规在禁猎区非法猎捕野生动物，被林业主管部门处以罚款1000元。在这一案例中，林业行政执法的对象就是特定的人。其次，林业行政执法的对象是特定的事。例如，某公民未取得木材运输证，而非法运输木材，结果被某县林业主管部门罚款2000元，该公民不服这一裁决，而向上一级林业主管部门提出复议，复议机关在法定期限内，对这一具体行政行为是否合法与适当进行了审查。经过审查，复议机关认为该案件事实清楚，符合法定权限和程序，然后做出复议裁决，决定维持原裁决。复议机关这种执法行为，就属于对特定的事所作的裁决。也就是说，在这起案件中，对于复议机关来说，林业行政执法的对象是特定的事。

四、林业行政执法的目的是为了实现对林业进行行政管理

从总体上讲，林业行政执法的目的在于贯彻落实林业法律、法规和规章，实现林业立法意图，使林业法律、法规和规章在现实生活中得以实现，从而依法对林业进行行政管理。在我国，不仅林业行政执法是为了具体贯彻和实现林业法律、法规和规章的规定，而且林业行政立法、林业行政司法也是为了实现这一目的。然而，林业行政执法与二者不同的是，它是通过对林业依法