

• SHI YONG LIN ZHENG GUAN LI

实用林政管理

• 本书编写组



湖南科学技术出版社

序

湖南省林业已进入荒山基本消灭、资源持续回升、改革开放向纵深发展的重要转折时期，工作着重点将转移到调整产业结构、建设高效林业上来。这就要求我们必须进一步强化林政管理，搞好资源保护。李延涛、李定一同志主编的《实用林政管理》一书，正好适应了这一需要，对湖南林政管理的进一步规范、制度化，必将起到积极的推进作用。

林政管理是一项政策性、依法性、综合性很强的工作。随着社会主义市场经济体制的建立，林政管理的任务将越来越繁重。一方面，林业是生产木材等林产品的产业，必须适应社会主义市场经济的要求；另一方面，林业又是具有经济、生态、社会三大效益的特殊产业，它的资源不能完全接受市场配置，对森林资源还必须依照《森林法》，继续坚持执行年森林采伐限额制度；坚持执行林区木材由林业部门统一管理和进山收购制度；坚持执行凭证采伐、凭证购销、凭证运输制度；坚持执行林地管理制度。在深化林业改革开放的过程中，要搞好森林资源的保护管理，必须认真学习林政管理知识，不断提高依法行政水平。

《实用林政管理》结合我国林业工作实际，对林政管

理的基本理论、原则和方法进行了初步探讨，比较系统地阐述了林业政策法规管理、森林采伐管理、木材经营流通管理、山权林权管理、林业行政执法程序、林业行政复议、林业行政应诉以及经济合同法律制度和林业行政法律文书等方面的知识，具有较强的针对性和实用性。它不仅是各级林业行政机关特别是林业行政执法人员必备的工具书，同时对公民、法人及其他组织和有关司法单位、林业院校师生也有参考价值。

林政管理在我国还没有形成定型的理论体系，大家都在不断实践和探索之中。本书的出版无疑是一个良好的开端。我希望热心支持林政管理的同志，多提宝贵意见，使其更趋成熟。

葛汉栋

1992年12月

目 录

第一章 林政管理概述	(1)
第一节 林政管理的概念.....	(1)
一、林政管理概念.....	(1)
二、林政管理的任务、职责范围.....	(3)
第二节 林政管理机构.....	(6)
一、国家行政机关与林业主管部门.....	(6)
二、林政管理机构.....	(9)
第三节 林政管理原则、特点和要求.....	(11)
一、林政管理的原则.....	(11)
二、林政管理的特点及其基本要求.....	(14)
第二章 林政管理的实施	(16)
第一节 林政管理职权概述.....	(16)
一、林政管理职权的概念.....	(16)
二、林政管理职权的内容.....	(17)
第二节 林业行政决定.....	(19)
一、林业行政决定概述.....	(19)
二、林业行政许可.....	(20)
三、林业行政处罚.....	(22)
第三节 林业行政检查与行政处置.....	(26)
一、林业行政检查.....	(27)
二、林业行政处置.....	(29)
第三章 林政管理人员素质要求与培训	(32)

第一节 林政管理人员	(32)
一、林政管理人员概念	(32)
二、林政管理人员的法律地位	(33)
三、加强林政管理队伍建设	(35)
第二节 林政管理人员的素质要求	(37)
一、品德素养	(37)
二、知识素养	(38)
三、能力素养	(40)
四、身体素质	(41)
第三节 林政管理人员的培训	(41)
一、林政管理人员培训的基本原则	(42)
二、林政管理人员培训的基本内容	(43)
三、林政管理人员培训的基本形式	(44)
第四章 林业政策法规管理	(46)
第一节 林业政策法规管理的概念、机构和职责	(46)
一、林业政策法规管理的概念	(49)
二、林业政策法规管理的机构	(49)
三、林业政策法规管理的职责	(49)
第二节 林业立法	(51)
一、林业立法的概念	(51)
二、林业立法的基本原则	(51)
三、林业立法程序	(53)
第三节 规范性文件的拟制与管理	(60)
一、规范性文件的概念	(60)
二、规范性文件的拟制	(60)
三、规范性文件的的管理	(62)
第四节 林业行政执法监督	(63)
一、林业行政执法监督的概念及其特征	(63)

二、林业行政执法监督的原则·····	(65)
三、林业行政内部执法监督的职责·····	(65)
四、林业行政执法监督的形式·····	(65)
第五节 林业法律顾问的行业管理·····	(67)
一、林业法律顾问的概念·····	(67)
二、林业企事业法律顾问工作的现状·····	(68)
三、林业企事业法律顾问机构·····	(69)
四、林业企事业法律顾问机构及其工作人员的职责和权限·····	(70)
第五章 森林采伐管理·····	(72)
第一节 森林限额采伐制度·····	(72)
一、森林限额采伐制度的概念·····	(72)
二、森林限额采伐的意义·····	(72)
三、采伐限额的范围·····	(73)
四、采伐限额制度·····	(73)
第二节 凭证采伐·····	(75)
一、凭证采伐的概念及意义·····	(76)
二、采伐许可证的申请·····	(76)
三、核发采伐许可证的单位·····	(77)
四、特殊情况下采伐许可证的发放·····	(77)
五、发证单位的职责·····	(78)
六、加强凭证采伐的监督管理·····	(78)
第三节 采伐作业管理·····	(79)
一、采伐方式的法律规定·····	(79)
二、采伐作业管理·····	(82)
三、伐区检查验收·····	(82)
第六章 木材经营、流通管理·····	(84)
第一节 木材购销管理·····	(84)

一、木材购销管理的意义	(84)
二、木材经营沿革与改革开放	(85)
三、木材经营、加工单位的管理	(87)
四、木材购销活动必须遵守的规定	(88)
五、木材市场管理	(89)
第二节 木材运输管理	(90)
一、木材运输凭证	(91)
二、木材运输检查	(94)
第七章 山权林权管理	(98)
第一节 山权林权管理概述	(98)
一、山权林权管理概念	(98)
二、山林权的内容	(98)
三、我国现行山林权形式	(99)
四、山林权管理的任务	(100)
第二节 山林权的确认	(101)
一、我国山林权的演变过程	(102)
二、确认山林权的原则	(103)
三、确认山林权的政策与法规	(104)
四、林业“三定”中山林权的确认	(104)
第三节 调处山林权属纠纷	(107)
一、山林权属纠纷的种类	(107)
二、山林权属纠纷产生的原因	(109)
三、调处山林权纠纷的原则	(110)
四、调处山林权纠纷的程序	(111)
五、调处山林权争议中几个具体问题的处理	(114)
第四节 占用林地与征用林地	(115)
一、占用与征用林地的概念	(115)
二、征用林地的审批程序	(116)

三、征用、占用林地的审核权限·····	(116)
四、征用、占用林地的补偿·····	(117)
五、征用、占用林地的其他问题·····	(118)
附 湖南省征、占用林地的林木及其附着物补偿标准	
征、占用林地森林植被恢复费征收标准	
第八章 林业行政执法程序·····	(122)
第一节 《林业行政处罚程序规定》概述·····	(122)
一、《林业行政处罚程序规定》的概念·····	(122)
二、《林业行政处罚程序规定》的立法目的·····	(122)
三、林业行政处罚的基本原则·····	(123)
四、一事不再罚原则·····	(125)
第二节 林业行政处罚案件的查处管辖·····	(126)
一、地域管辖·····	(126)
二、级别管辖·····	(127)
三、指定管辖·····	(128)
四、共同管辖·····	(128)
五、移送管辖·····	(129)
六、管辖权的概念·····	(129)
第三节 林业行政案件的受理与查处·····	(130)
一、立案·····	(130)
二、调查取证·····	(131)
三、撰写调查报告·····	(133)
四、作出书面处罚决定·····	(133)
五、林业行政处罚决定的救济·····	(135)
第四节 林业行政处罚决定书的送达与执行·····	(135)
一、林业行政处罚决定书的送达·····	(135)
二、林业行政处罚决定的执行·····	(137)
三、立卷归档·····	(137)

第九章 林业行政复议.....(139)

第一节 林业行政复议概述.....(139)

一、林业行政复议概念、特征及其种类.....(139)

二、林业行政复议的基本原则.....(140)

第二节 林业行政复议受案范围.....(142)

一、林业行政复议受案范围的概念.....(142)

二、林业行政复议范围.....(143)

三、不属于林业行政复议范围的行政行为.....(146)

四、不能申请林业行政复议的事项.....(147)

第三节 林业行政复议管辖.....(147)

一、林业行政复议管辖的概念.....(147)

二、林业行政复议管辖的分类.....(147)

第四节 林业行政复议机关与参与人.....(152)

一、林业行政复议机关.....(152)

二、林业行政复议机构.....(153)

第五节 申请与受理.....(157)

一、申请与受理的概念及其关系.....(157)

二、林业行政复议的申请.....(158)

三、林业行政复议的受理.....(161)

第六节 林业行政复议案件的审理与决定.....(163)

一、林业行政复议案件的审理.....(163)

二、林业行政复议决定.....(169)

第七节 林业行政复议期间、文书送达与林

业行政复议决定的执行.....(171)

一、林业行政复议期间.....(171)

二、林业行政复议文书送达.....(172)

三、林业行政复议决定的执行.....(174)

第八节 林业行政侵权赔偿、法律责任及行政

复议的涉外适用.....(175)

一、林业行政侵权赔偿.....(175)

二、林业行政复议的法律责任.....(176)

三、林业行政复议的涉外适应.....(177)

第十章 林业行政应诉.....(178)

第一节 林业行政应诉概述.....(178)

一、林业行政应诉的概念.....(178)

二、林业行政应诉的意义.....(179)

三、林业行政应诉的主体.....(180)

四、转变观念,重视和适应林业行政应诉工作.....(181)

第二节 林业行政诉讼中的几个特殊问题.....(182)

一、被告负举证问题.....(182)

二、被告在诉讼中不得向原告和证人收集证据.....(183)

三、被告在诉讼期间不停止具体行政行为的执行.....(184)

第三节 庭审前的准备工作.....(184)

一、搞好案件登记.....(185)

二、委托诉讼代理人.....(185)

三、阅看起诉状副本,撰写辩状.....(185)

四、收集有关证据材料,及时提交人民法院.....(186)

五、熟悉有关法律法规和专业知识.....(186)

六、决定是否继续执行其具体行政行为.....(187)

七、决定是否申请保全证据.....(187)

第四节 被告在第一审诉讼中的活动.....(188)

一、开庭前后的有关活动.....(188)

二、庭审调查阶段的活动.....(189)

三、法庭辩论阶段的活动.....(190)

四、合议宣判阶段的法动.....(192)

第五节 被告在第二审诉讼中的活动·····	(192)
一、对一审判决是否错误的认定·····	(193)
二、委托二审诉讼代理人·····	(194)
三、撰写上诉状或答辩状·····	(195)
四、二审程序中应注意的问题·····	(195)
第六节 应诉结束后的工作·····	(196)
一、审判监督程序有关问题·····	(196)
二、关于执行中的有关问题·····	(199)
三、应诉后的总结和整改·····	(199)
第十一章 经济合同法律制度·····	(201)
第一节 经济合同的概念和种类·····	(201)
一、经济合同的概念及其特征·····	(201)
二、经济合同的种类·····	(203)
第二节 经济合同的主要条款·····	(204)
一、标的·····	(204)
二、数量和质量·····	(204)
三、价款或酬金·····	(205)
四、履行的期限、地点和方式·····	(206)
五、违约责任·····	(206)
第三节 经济合同的订立·····	(207)
一、订立经济合同必须遵循的原则·····	(207)
二、经济合同签订的程序·····	(208)
第四节 经济合同的履行·····	(209)
一、实际履行原则·····	(209)
二、全面履行原则·····	(209)
三、协作履行原则·····	(210)
第五节 经济合同的变更或解除·····	(210)
一、经济合同变更或解除的基本含义·····	(210)

二、经济合同变更或解除的条件·····	(210)
三、经济合同变更或解除的责任形式及其内容·····	(211)
第六节 经济合同的无效·····	(212)
第七节 违反经济合同的法律责任·····	(214)
一、违反经济合同的责任的概念·····	(214)
二、承担违约责任的方式·····	(215)
三、违约金和赔偿金的支付规定·····	(216)
四、违反经济合同的免责条件及其适用·····	(216)
第八节 经济合同的担保·····	(217)
一、经济合同担保的概念·····	(217)
二、经济合同担保的形式·····	(217)
第九节 经济合同的监督与管理·····	(219)
一、经济合同的监督与管理的概念·····	(219)
二、经济合同的监督与管理的内容·····	(219)
第十节 涉外经济合同·····	(220)
一、涉外经济合同的概念·····	(220)
二、涉外经济合同的签订·····	(220)
第十二章 林业法律文书·····	(223)
第一节 法律文书的概念·····	(223)
一、规范性法律文书·····	(223)
二、非规范性法律文书·····	(223)
第二节 常用诉状类文书·····	(225)
一、刑事起诉状·····	(226)
二、刑事上诉状·····	(228)
三、民事起诉状·····	(233)
四、民事上诉状·····	(237)
五、申诉状·····	(240)

六、答辩状.....	(244)
第三节 常用林业法律文书格式.....	(248)
一、林地承包经营合同格式.....	(248)
二、林木林地权属纠纷处理申请书格式.....	(250)
三、林木林地权属纠纷处理决定书格式.....	(251)
四、林业行政处罚决定书格式.....	(253)
五、林业行政复议申请书格式.....	(254)
六、林业行政复议决定书格式.....	(255)
七、林业行政起诉状格式.....	(255)
八、林业行政上诉状格式.....	(256)
九、林业行政赔偿调解书格式.....	(258)
十、林业行政强制执行申请书格式.....	(259)

附 录

最高人民法院印发《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释（试行）》的通知	
法（行）发（1991）19号.....	(260)
湖南省林业厅“关于木材运输途中有关问题的请示报告的函复	
湘林政（87）02号.....	(280)
湖南省林业厅关于林政清查处理职权范围的答复	
湘林政函（87）06号.....	(281)
湖南省林业厅转发林业部办公厅《关于对盗伐的林木如何处理问题的答复》	
湘林政（87）15号.....	(282)
湖南省法制局关于执行《湖南省林政管理办法》有关问题的通知	
湘法局（1988）1号.....	(284)
林业部关于林权证是否为林地权属法律凭证的回复	
林函咨字（1989）15号.....	(285)

湖南省林业厅对异地转运木材是否转办运输证等问题请示的批复	
湘林政函(1989)06号.....	(286)
湖南省林业厅对变相个体木材经营户性如何以定问题的批复	
湘林政(1989)11号.....	(287)
湖南省林业厅关于林政管理几个问题请示的批复	
湘林政(1989)25号.....	(288)
湖南省工商行政管理局、省林业厅关于木材经营资格审查中几个问题的函	
湘林政(1990)18号.....	(290)
林业部关于农村居民自留地和房前屋后的珍贵树木如何管理的复函	
林策律(1991)17号.....	(291)
湖南省林业厅对“非法所得”如何认定的批复	
湘林政(1991)03号.....	(292)
湖南省林业厅关于林业行政案件适用法律、法规几个问题请示的批复	
湘林政(1991)08号.....	(294)
湖南省林业厅关于林业行政处罚法规适用问题的批复	
湘林政(1991)09号.....	(295)
湖南省林业厅关于清理整顿木材市场中几个问题的批复	
湘林政(1991)10号.....	(296)
湖南省林业厅对集体性盗伐、滥伐林木行政案件处理问题请示的批复	
湘林政(1991)26号.....	(297)
林业部关于《森林法实施细则》第九条第(四)项的解释	
林策字(1992)51号.....	(298)
林业部关于实施木材运输检查中有关问题的答复	
林策律(1992)14号.....	(299)
林业部对《执行〈木材运输检查监督办法〉有关问题的紧急请示》的答复	
林函策字(1992)224号.....	(300)

林业部办公厅对《关于无证运输松香罚款问题的请示》的复函	
厅函策字(1992)7号.....	(300)
林业部关于对松香产区有关问题的答复	
林策法(1992)06号.....	(301)
湖南省林业厅关于林政执法几个问题请示的批复	
湘林政函(1992)15号.....	(302)
林业部关于非法采伐责任田的林木如何处罚的答复	
林策律(1993)01号.....	(303)
林业部关于林木种子质量纠纷诉讼程序有关问题的答复	
林策律(1993)04号.....	(304)

第一章 林政管理概述

第一节 林政管理的概念

一、林政管理概念

“林政管理”是林业行政管理中常用的一个管理概念。这一概念在我国林业法律法规中也得到广泛使用。如《中华人民共和国森林法实施细则》第二十七条“地方各级人民政府应加强林业法制和林政管理工作。”《湖南省林业条例》第三十八条“无理阻挠林政管理人员执行任务，侮辱、殴打林政管理人员的，应严肃处理。”湖南省人民政府1986年则专门制定了《湖南省林政管理办法》。但是，什么是林政管理，或者说林政管理的具体内容和范围是什么，目前在林业法律法规中尚未加以界定。在学术理论方面，国外对林政管理的研究起步较早。美国学者1964年出版了《林政学讲义》和《森林资源政策原理》两部林政管理方面的专著；日本学者1973年出版了《林政学概要》和《林政学》两书；我国台湾省的学者也有这方面的著作。这些著述对林政管理的解释也是不一致的。日本学者认为林政管理就是林业政策法律的制定、实施；一些行政学学者则认为林政管理就是林业行政管理，是行政学在林业部门中的具体应用；而美国学者认为林政管理是林业行政管理与林业政策法律的结

合。上述这些研究专著，其内容除了一般性原则外，基本上是属资本主义林政管理学。对什么是社会主义的林政管理，目前国内理论界尚未有权威性的解释。从我国林政管理的实践来看，对林政管理涵义有如下两种认识：

1. 认为林政管理是指国家林业行政主管部门，为保护森林、发展林业，依照国家的林业政策、法律法规，对保护、培育、利用森林资源的主要活动实施计划、组织、指挥、协调和监督活动的过程。是林业行政主管部门依法代表国家对林业事务实施的行政管理活动，是国家意志的体现，具有上层建筑的特性——阶级性。其管理的范围包括造林营林、森林保护、木材流通、林产工业、林业计划财务、林业科研教育等所有林业行业范围内的行政管理，这是广义的林政管理，或者称为林业行政管理。

2. 认为林政管理是指国家林业行政主管部门，依照国家林业法律法规行使行政管理职权，管理国家林业事务的活动。是发生法律后果的行政行为。属行政执法的范畴。这是狭义的林政管理。也是本书所要讲述的林政管理。这一定义揭示了林政管理有以下几层含义。

第一，林政管理是林业行政管理的一个重要组成部分。它不同于林业生产经营单位的生产、经营管理，也不同于其它林业行政机构的专业管理，而是属行政执法的范畴。

第二，实施林政管理的主体是林业行政主管部门。并非林业部门所有的组织、单位都可以实施林政管理，只有拥有行政职权或者法律授予的行政权，并以行政管理为其职责的各级林业行政主管部门及其授权的组织才能实施林政管理。

第三，林政管理必须依法进行。即必须坚持依法行政的原则。包括二层含义：一是实施林政管理的机关、组织、单位必