

林业法规 与 行政执法

马广仁 孙 富 主编



中国林业出版社



12

林业法规与行政执法

马广仁 孙 富 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业法规与行政执法/马广仁, 孙富主编. —北京: 中国林业出版社, 2002. 1
ISBN 7-5038-2979-6

I. 林… II. ①马… ②孙… III. ①森林法-基本知识-中国 ②林业-行政管理-法规 基本知识 中国 IV.D922.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 090201 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66181477

发行 中国林业出版社

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2002 年 1 月第 1 版

印次 2002 年 1 月第 1 次

开本 850mm×1168mm 1/32

印张 12.75

字数 343 千字

印数 1~23000 册

定价 15.00 元

《林业法规与行政执法》

编委会

主 编	马广仁	孙 富			
副主编	何腾发	邓建钦			
编 委	林海涛	米海生	王莉芳	蒲少华	许再荣
	张明辉	马永春	李海峰	刘 嵩	彭诗隆
	胡盛球	屈家树	徐少田	姜必祥	朱泽琳
	李占民	李炎兴	刘景海	王喜武	周 文

前言

为适应林业工作的需要和行政执法的需要,依据现行的林业法律、法规和相关法律,我们编写了《林业法规与行政执法》一书。该书比较系统地介绍了法的基本知识,林业行政执法和林业行政处罚法律的相关知识,以及林业行政复议和林业行政诉讼法律的相关知识,并对森林培育、林地管理、森林保护、野生动植物保护、森林采伐利用等行政执法进行了全面论述。在编写过程中,本书力求准确地阐述林业法规与行政执法的基本内容和基本知识,注重编写的深度和广度,既适应了林业行政执法人才培养的需要,又考虑到便于基层林业行政执法人员的自学和应知、应会。

本书在编写过程中,得到了广东省林业局法规处、林业工作总站,湖南省林业厅林政资源处,安徽省林业厅野生动物保护站、法规处、科技中心,江西省林业厅林业工作总站,河南省林业技术推广站,河北省林业技术推广站,福建省林业厅森林资源管理总站,北京市林业工作站等单位 and 同志们的大力支持。在编写过程中参阅了有关资料,不再一一列出。在此一并表示谢意。

本书由教授级高级工程师马广仁、高级工程师孙富主编,参加编写的人员有许再荣(第一、八、九章)、马永春(第二章)、蒲少华(第三、四、五章)、李海峰(第六章)、邓建钦(第七章)、刘嵩(第十章)、何腾发(第十一章)。张明辉同志协助主编参与全书统稿工作。

在编写过程中虽进行多次研讨、审核、修改,但是由于时间仓促,加之我们的水平有限,本书难免有疏漏和错误之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2001年8月20日

目 录

第一章 法的基本知识	(1)
第一节 法的概念与本质.....	(1)
一、法的概念及特征	(1)
二、法的本质	(3)
第二节 法律的形式与体系.....	(5)
一、法的形式	(5)
二、法的体系	(12)
第三节 法的效力与作用	(18)
一、法的效力	(18)
二、法的作用	(22)
第四节 法律的实施与应用	(25)
一、法的适用	(25)
二、法的遵守	(30)
第五节 违法与法律责任	(36)
一、违 法	(36)
二、法律责任	(40)
三、法律制裁	(42)
第六节 法与政策的关系	(44)
一、政策的概念	(44)
二、法与党的政策的相互关系	(46)
三、正确认识我国法与党的政策的关系	(47)
第二章 林业法律制度	(49)

第一节 林业法律制度概述	(49)
一、林业法律制度的概念	(49)
二、林业法规体系概述	(51)
第二节 林业法律	(54)
一、《森林法》	(54)
二、《野生动物保护法》	(59)
三、《防沙治沙法》	(62)
四、《种子法》(林业部分)	(66)
五、林业相关法律	(71)
第三节 主要林业法律制度	(77)
一、森林培育有关法律制度	(77)
二、林地管理有关法律制度	(81)
三、森林保护有关法律制度	(87)
四、森林采伐利用有关法律制度	(92)
五、野生动植物保护有关法律制度	(98)
第三章 林业行政执法概述	(107)
第一节 林业行政执法概念	(107)
一、林业行政执法的概念	(107)
二、林业行政执法的主要特征	(108)
三、林业行政执法的基本要求和有效要件	(109)
四、林业行政执法的目的和意义	(110)
第二节 林业行政执法主体	(111)
一、林业行政执法主体的概念	(111)
二、林业行政执法主体的构成要件	(112)
三、林业行政执法主体的种类	(113)
第三节 林业行政执法的种类	(114)
一、林业行政执法的分类	(114)
二、林业行政处理	(115)

三、林业行政处罚	(118)
四、林业行政检查	(119)
五、林业行政处置	(120)
第四节 林业行政执法的监督	(122)
一、林业行政执法监督概述	(122)
二、林业行政执法监督的作用和目的	(122)
三、林业行政执法监督的内容	(123)
四、林业行政执法监督的方式	(124)
第四章 林业行政处罚	(128)
第一节 林业行政处罚概述	(128)
一、林业行政处罚的概念及特点	(128)
二、林业行政处罚的目的	(129)
三、林业行政处罚的基本原则	(129)
第二节 林业行政处罚的种类及实施机关	(133)
一、林业行政处罚的种类	(133)
二、林业行政处罚的实施机关	(136)
第三节 林业行政处罚的管辖和适用	(140)
一、林业行政处罚的管辖	(140)
二、林业行政处罚的适用	(143)
第四节 林业行政处罚决定程序	(148)
一、林业行政处罚决定程序的概述	(148)
二、林业行政处罚证据	(150)
三、简易程序	(150)
四、一般程序	(152)
五、听证程序	(157)
第五节 林业行政处罚的执行和法律责任	(159)
一、林业行政处罚执行的概述	(159)
二、林业行政处罚的执行程序	(161)

三、林业行政处罚的法律责任	(167)
第五章 林业行政复议	(168)
第一节 林业行政复议的概述	(168)
一、林业行政复议的概念	(168)
二、林业行政复议的主要特征	(168)
三、林业行政复议的原则	(169)
四、林业行政复议的意义	(171)
第二节 林业行政复议机关及林业行政复议的范围	(173)
一、林业行政复议机关	(173)
二、林业行政复议的范围	(174)
三、不属于林业行政复议范围的具体行政行为	(176)
四、不能申请林业行政复议的行政决定	(176)
五、可以提出审查的抽象行政行为	(177)
第三节 林业行政复议管辖	(177)
一、林业行政复议管辖的概念	(177)
二、林业行政复议管辖的原则	(178)
三、林业行政复议管辖	(178)
第四节 林业行政复议申请与受理	(180)
一、林业行政复议申请	(180)
二、林业行政复议受理	(182)
第五节 林业行政复议的审理与决定	(184)
一、林业行政复议的审理	(184)
二、林业行政复议决定	(186)
第六节 林业行政复议的期间与复议决定的执行	(192)
一、林业行政复议期间	(192)
二、林业行政复议决定书的生效	(193)
三、林业行政复议决定的执行	(194)

第六章 林业行政诉讼	(197)
第一节 林业行政诉讼概述	(197)
一、林业行政诉讼概念	(197)
二、林业行政诉讼与林业行政复议的关系	(197)
三、林业行政诉讼的受案范围	(198)
第二节 行政诉讼案件的管辖	(201)
一、管辖概述	(201)
二、管辖的确定与变更	(202)
三、管辖争议及其处理	(203)
四、管辖权异议及其处理	(203)
第三节 行政诉讼参加人	(204)
一、行政诉讼参加人概述	(204)
二、行政诉讼的原告与被告	(204)
三、行政诉讼第三人	(205)
四、诉讼代理人	(205)
第四节 行政诉讼证据	(206)
一、证据概述	(206)
二、举证责任	(207)
第五节 行政诉讼程序	(208)
一、第一审程序	(208)
二、判决、裁定和决定	(210)
三、第二审程序	(211)
四、审判监督程序	(212)
五、期间与送达	(212)
六、执行程序	(213)
七、行政侵权赔偿责任	(214)
第六节 行政机关应诉答辩技巧	(216)
一、开庭前期的准备工作	(216)
二、开庭陈述与询问证人	(218)

三、法庭辩论	(220)
四、最后陈述	(222)
第七章 森林培育行政执法	(223)
第一节 森林培育行政执法概述	(223)
一、森林培育的概念	(223)
二、森林培育行政执法的意义	(223)
三、森林培育行政执法的依据	(225)
第二节 造林绿化	(226)
一、造林绿化行政执法概述	(226)
二、造林绿化行政执法的内容	(227)
三、造林绿化行政执法的法律责任	(234)
第三节 林木种苗	(235)
一、林木种苗管理与行政执法概述	(235)
二、林木种苗管理与行政执法的主要内容	(236)
三、违反林木种苗管理规定的法律责任	(239)
第四节 林业科技推广	(241)
一、林业科技推广的概念	(241)
二、林业科技推广行政执法的主要内容	(241)
三、林业科技推广的奖惩措施	(246)
第五节 植物新品种保护	(247)
一、植物新品种保护概述	(247)
二、植物新品种保护行政执法的主要内容	(247)
三、植物新品种保护的法律责任	(252)
第八章 林地管理行政执法	(253)
第一节 林地保护行政执法概述	(253)
一、林地保护行政执法的概念与特征	(253)
二、林地保护行政执法的内容	(254)

三、林地保护行政执法的法律依据	(256)
四、林地保护行政执法的法律责任	(257)
第二节 林地管理	(260)
一、林地保护管理主要职责要求	(260)
二、林地征、占用管理与执法	(261)
三、非法侵占林地(擅自改变林地用途)的调查处理	(265)
四、毁林开垦及其他毁林案件的查处	(266)
第三节 林权管理	(267)
一、林权管理主要职责要求	(267)
二、林权证制度的落实与监督	(269)
三、林地、林木有偿流转等经济活动的林权变更与执法	(273)
第四节 林权争议调处	(273)
一、林权争议调处的概念及调处的意义	(273)
二、林权争议调处机构及解决争议的方法	(277)
三、山林权争议调处的法律依据	(280)
四、林权争议调处的程序	(281)
五、调处林权争议中几个具体问题的处理	(282)
第九章 森林保护行政执法	(285)
第一节 森林保护行政执法概述	(285)
一、森林保护行政执法的概念与特征	(285)
二、森林保护的内容	(286)
三、森林保护行政执法的法律依据	(289)
四、森林保护执法主体的职责与权力	(290)
第二节 森林防火	(292)
一、森林防火行政执法概述	(292)
二、森林防火行政执法的内容	(295)
三、森林防火行政执法的奖励与处罚	(300)
第三节 森林病虫害防治	(301)

一、森林病虫害防治行政执法概述	(301)
二、森林病虫害防治管理和行政执法的内容	(302)
三、森林病虫害防治行政执法的奖励与处罚	(304)
第四节 森林植物检疫	(305)
一、森林植物检疫执法概述	(305)
二、森林植物检疫执法的内容及职责	(306)
三、森林植物检疫执法的作用	(311)
四、森林植物检疫执法的奖励与处罚	(313)
第五节 盗伐、滥伐林木的法律责任	(314)
一、盗伐、滥伐林木概述	(314)
二、盗伐、滥伐林木的法律责任	(314)
第十章 野生动植物保护行政执法	(316)
第一节 野生动植物保护行政执法的概述	(317)
一、野生动植物保护行政执法的概念及目的	(317)
二、野生动植物保护行政执法原则	(318)
三、野生动植物保护行政执法的依据	(319)
第二节 野生动植物保护级别划分	(320)
一、重点保护野生动物	(321)
二、重点保护野生植物	(323)
第三节 野生植物管理和行政执法的内容、规定及法律责任	(323)
一、野生植物及其环境的保护	(324)
二、野生植物管理	(326)
三、常见的法律责任	(329)
第四节 野生动物行政执法管理的内容及规定	(330)
一、野生动物猎捕管理	(330)
二、野生动物驯养繁殖和经营利用管理	(335)
三、陆生野生动物资源保护管理费征收管理的规定	(341)

四、野生动物管理涉外活动的规定	(343)
第五节 野生动物资源保护的法律规定	(345)
一、野生动物生存环境保护的规定	(345)
二、野生动物受到自然灾害威胁时的保护	(347)
三、因保护野生动物受到损失的补偿制度	(348)
第六节 野生动植物进出口管理	(348)
一、野生动植物或者其产品进出口应遵循的原则	(350)
二、进出口涉及的概念和允许进出口证明书管理的范围	(351)
第七节 违反野生动物保护的法律责任	(355)
一、违反野生动物保护的法律责任	(355)
二、几种常见的违法行为及法律责任	(359)
三、行政处罚的复议、起诉和强制执行程序	(366)
第十一章 森林采伐利用行政执法	(368)
第一节 森林采伐行政执法概述	(368)
一、森林采伐行政执法的概念和特征	(368)
二、森林采伐行政执法的原则	(369)
三、森林采伐行政执法的主要内容	(371)
四、森林采伐行政执法的依据	(372)
第二节 限额采伐管理与凭证采伐制度	(373)
一、限额采伐与凭证采伐制度的概念及其意义	(373)
二、森林限额采伐管理的范围与木材生产计划管理	(374)
三、凭证采伐制度的实施与监督	(376)
四、违反限额采伐与凭证采伐制度的法律责任	(379)
第三节 伐区管理行政执法	(379)
一、伐区管理行政执法概述	(379)
二、伐区管理执法的主要环节与管理要求	(380)
三、违反伐区管理规定的法律责任	(383)
第四节 林区木材经营加工管理与执法	(384)

一、林区木材经营加工管理与执法概述	(384)
二、管理执法的主要内容与职责	(384)
三、违反管理规定的主要法律责任	(387)
第五节 木材运输行政执法	(387)
一、木材运输行政执法的概念及其意义	(387)
二、木材运输证管理	(390)
三、木材运输检查	(393)
四、违反木材运输管理规定的主要法律责任	(393)

第一章 法的基本知识

第一节 法的概念与本质

一、法的概念及特征

(一) 法的概念

法是由国家制定或认可，体现统治阶级意志，并最终决定于社会物质生活条件，以国家强制力保证实施的行为规范的总和。这是广义的法概念。狭义的法是专指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件。狭义的法就是我们通常所说的法律。

(二) 法的基本特征

1. 法是调整人的行为或社会关系的规范

规范是指约定俗成或明文规定的一种标准、准则。社会规范一般指人类社会生活中调整彼此行为的准则，其中有政治规范、道德规范、法律规范、社团组织章程等。

法是调整人的行为或社会关系的规范，法律规范规定人们可以做（授权）什么，应该做（义务）什么，禁止做（禁止）什么，从而为评价人们行为合法与否提供了标准；为指导、指引人们行为，或预测未来行为及其后果提供了尺度；也为警戒和制裁违法行为提供了根据。

法作为一种社会规范，不是只针对个别人、个别场合的命令，而是适用于某一类社会生活主体、某一类情况的一般行为规则，不是只适用一次，而是在法律规范所规定的范围内可以反复适用，具有规范性和普遍适用性。

2. 法是国家制定或认可的社会规范

法是由国家制定或认可的社会规范，已充分表明法是特殊的社

会规范，其特殊性集中表现在法是由国家制定或认可上，这是其他社会规范所无法比拟的。

制定和认可是国家创制规范的两种基本形式。认可是承认已有的规范（如习惯）有法律效力；制定虽然是创制新的规范，但也不是凭空想出来的，往往是经验的总结，是经过一定实践性和带有一定预见性的经验总结。

法律规范是国家创制的规范，与国家权力有着不可分割的联系。只有以国家意志表现出来的统治阶级意志才是法。国家意志，即统治阶级掌握的国家政权表现出来的统治阶级意志，统治阶级运用国家权力将本阶级意志奉为国家意志，使其具有法律效力，成为法律规范。西方有的学派认为法律规范不一定与国家政权有联系，他们举出历史上习俗或者学者的学说可以成为审判的根据为证，这是他们只看到了表面现象，实际上习惯和学说被作为断案的根据，正是国家权力认可其具有法律效力的表现。

3. 法是规定权利和义务的社会规范

法是通过规定人们的权利与义务来实现统治阶级意志，通过规定权利与义务把一定的行为规范具体化，指引人们的行为，调整社会关系。法律规范是通过规定社会关系参加者的权利义务来确认、保护和发展一定的社会关系的。法与权利、义务的概念不可分。任何法律规范都是直接、间接的关于社会成员权利义务的规范。法定的权利与义务是由国家确认并予以保证实现的。也就是说，法律规范不仅具体规定了人们的权利以及侵犯了这种权利所应受到的法律制裁；同时，也具体规定了人们必须履行的义务以及拒绝履行这种义务所应受到的法律制裁。

法律规范规定了人们的权利和义务，这里讲的“人们”是泛指能成为法律关系的主体，包括自然人、法人、社会组织、国家机关以及国家本身。这里讲的权利和义务也是泛指，其中包括国家机关及其代理人在执行公务时所行使和承担的职权和职责。