

林业行政执法实用手册



林业行政处罚责任认定及实务指引

(上册)

石红明 编著

山西出版传媒集团

山西经济出版社

林业行政执法实用手册

林业行政处罚责任认定及实务指引

(上册)

石红明 编著

山西出版传媒集团

山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

林业行政处罚责任认定及实务指引 / 石红明编著. — 太原: 山西经济出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5577-0247-2

I. ①林… II. ①石… III. ①林业—行政处罚—中国

IV. ①D922.63

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第213811号

林业行政处罚责任认定及实务指引

LINYE XINGZHENG CHUFA ZEREN RENDING JI SHIWU ZHIYIN

编 著: 石红明

责任编辑: 宁姝峰

特邀编辑: 石文静 车森伟

装帧设计: 畅 咪

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址: 太原市建设南路21号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (市场部)

0351-4922085 (总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com (市场部)

zbs@sxjjcb.com (总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西出版传媒集团·山西省美术印务有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 56

字 数: 850千字

版 次: 2017年9月 第1版

印 次: 2017年9月 第1次印刷

印 数: 1-2000册

书 号: ISBN 978-7-5577-0247-2

总 定 价: 110.00元(全二册)

编写说明

行政处罚是指行政机关或其他行政主体依法定职权和程序,对违反行政法规尚未构成犯罪的相对人给予行政制裁的具体行政行为。林业行政处罚是行政处罚的一个重要方面,是国家进行林业行政管理的重要手段。国家为了保护森林资源和生态环境安全,维护林业行政管理秩序和公民、法人或者其他组织的合法权益,惩戒和预防林业行政违法行为,保障林业生产和生态环境建设的顺利进行,先后制定颁布了《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国种子法》《中华人民共和国防沙治沙法》《中华人民共和国野生植物保护条例》《中华人民共和国植物新品种保护条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《退耕还林条例》《植物检疫条例》《森林防火条例》《森林病虫害防治条例》等一系列法律法规;国家林业局出台了部门规章和规范性文件,建立健全了完整的林业行政管理法律体系,加强了行业管理,规定了权利义务,确定了处罚规范;山西省人大、省政府制定颁布了地方法规和政府规章,为林业行政执法活动提供了法律依据。这些举措为办理林业行政处罚案件提供了法定的程序,保证了林业行政处罚的依法、公正与公平。

为了帮助广大森林公安民警和林业行政执法人员全面掌握森林保护基础业务知识,熟练办理各类林业行政案件操作程序,正确认定林业行政违法行为,严格依法作出具体行政行为,我们以林业保护法律法规为依据,以林业行政执法实践为基础,以正确指导执法办案为宗旨,编写了本书,分上、下册。通过“统一行为名称,分析行为构成,确认权利义务,明确法律责任,总结实践经验”,以达到“正确履行法定职责,正确认定违法行为,正确掌握法定权限,正确行使执法权力”的目的。

本书从基层森林公安民警和林业行政执法人员办理林业行政案件的角度,

对林业保护法律法规和部门规章中确定的违法行为，从“行为名称”“责任认定”“义务规范”“行政责任”“刑事责任”“治安处罚”和“实务指引”等方面，为广大森林公安民警和林业行政执法人员的林业行政执法活动提供了提示式的指引，供基层森林公安民警和林业行政执法人员在执法活动中参考。

“行为名称”是指林业行政执法机关对林业行政处罚案件所涉及的法律关系的性质进行概括后形成的案件名称。办理林业行政案件，首先需要准确适用行为名称，这是严格区别行为违法与否、此行为与彼行为的前提条件，也是林业行政执法机关统一执法、规范执法的必然要求。本书所列“行为名称”，可作为填写执法文书中案由、案件名称、案件性质使用。鉴于全国至今还没有统一规范的林业行政违法行为名称，本书依照简练、概括、实用的原则，进行了探讨性地整理和规范。由于编者学识浅薄，在确定行为名称时难免存在偏差。书中列举的行为名称，仅供基层森林公安民警和林业行政执法人员在执法活动中参考。

“责任认定”是确认行政违法，实施行政处罚的重要环节，是行政执法机关对实施违反行政管理秩序行为的行政相对人给予行政处罚的必备条件。对行政违法行为进行责任认定，一般应当从五个方面进行：一是行政相对人从事了违反行政法规的命令性规范或禁止性规范的行为；二是必须是不同程度侵犯了法律保护的与林业相关的社会关系的行为；三是行政相对人在主观方面必须有过错；四是行政相对人必须具有法定责任能力或法定行为能力的公民、法人或者其他组织；五是必须是法律法规或者行政规章明确规定应当予以林业行政处罚的行为。只有同时具备了这五个条件，才能构成行政相对人的违法行为。

“义务规范”也称为“义务性规范”或“义务性规则”，包括命令性规范和禁止性规范。这里所说的“义务规范”是指内容上规定人们的法律义务，规定人们应当做出或不做出某种行为的法律规则。本书所列“义务规范”，可以作为林业行政处罚文书中“处罚理由”使用。

“行政责任”即违反林业法律法规应当承担的法律责任，也就是林业主管部门及其工作人员在执行林业法律法规过程中，作出林业行政具体行为所依据的林业法律规定，以及适用林业法律法规以外其他法律法规的指引性规定。本

书所列“行政责任”，可以作为林业行政处罚文书中“处罚依据”使用。

“刑事责任”是对林业违法行为情节严重，达到刑事立案标准，应当依法追究的刑事责任。本书将“行政责任”与“刑事责任”分开表述，前者指的是林业行政违法行为；后者是林业违法情节严重，应当依法追究刑事责任的行为。主要目的是想帮助基层森林公安民警和林业行政执法人员在执法活动中，准确把握罪与非罪的界限，防止出现案件定性错误或以罚代刑的执法错误。

“治安处罚”是森林公安机关在日常治安管理活动中，对涉及林业的违法事项，依法适用《中华人民共和国治安管理处罚法》的相关条款。

“实务指引”是通过执法实践，收集整理林业行政执法活动中常见的问题，以法律法规为依据，以执法实践为基础，以规范执法为导向，以面向基层为重点，以答疑解惑为宗旨，以共性指导的形式，从个人理解的角度进行粗线条的解读，为基层森林公安民警和林业行政执法人员在执法活动中提供思路指引。

编写本书的总体思路是：少讲理论，紧贴实践；面向基层，指导实战；深入浅出，扼要简练；通俗易懂、查阅方便；适用性强、内容全面。旨在解决基层森林公安民警和林业行政执法人员在执法活动中，正确执行办案程序，正确确定案件性质，正确书写案件事由，正确表述处罚理由，正确引用法律依据，正确作出行政行为，等等诸多问题。本书既可以作为林业行政执法业务培训资料，也可以作为指导办案的工具用书，还可以作为办理具体案件的思路指引。愿本书能够为加强和改进基层森林公安民警和林业行政执法人员执法工作，推进执法规范化建设，普及林业法律知识，提高队伍整体素质，提升执法办案水平，起到积极的促进作用。同时，本书也可以为热爱森林资源保护事业的有识之士，提供一个认识和监督林业行政执法活动的参考。

本书的编写工作，得到了山西省森林公安局和省林业厅法制与宣传处各位领导的支持与鼓励。为了尽量求得书稿内容的准确，在刊印前还特别拜请了多位好友研讨审阅。在编写的过程中，各分局的领导和基层同志们也提供了大量案例资料。情深不言谢，无声胜有声。

由于编写时间仓促，同时还碍于本人才疏学浅、水平有限，对涉及的法理知识理解不够准确，难免会存在许多错误、纰漏和不当之处。恳请广大读者提

出宝贵意见，以便我们在今后的工作中加以改进。另外，随着时间的推移、社会的发展，本书的内容可能会因为法律法规的重新修订、新法新规的陆续出台、政策依据的不断变化，出现新的规定或解释，请大家在执法实践中要以新的规定和政策为准，贴紧时代脉搏，时刻学习充电，不断更新思路，确保我们办理的每一起案件都能做到行为认定准确，适用法律正确，处罚处理适当，让大家都能感受到我们林业行政执法的公平与正义，进一步提高我们林业行政执法活动的公信力。

编者 石红明

2017年8月

序 言

森林资源是国家重要的自然资源和战略资源，是生态环境中最重要的组成部分，在维护国土生态安全中具有核心地位。依法治林是加快林业发展的基本方针之一，是新时期促进林业发展的标志和特征，是实施以生态建设为主的林业发展战略的重要保障。习近平总书记指出：宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山，我们绝不能以牺牲生态为代价换取经济的一时发展。要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。对破坏生态环境的行为，既不能手软，更不能下不为例。森林公安机关和林业行政执法机关作为保护森林及野生动植物资源、维护生态平衡的重要力量，应该认真贯彻落实习近平总书记的讲话精神，严格履行保护森林资源和生态环境的职责，通过依法、严格、规范、公正、文明的执法活动，坚决遏制破坏森林资源违法犯罪行为，以实际行动推进经济社会的可持续发展。

如何做到严格、规范、公正、文明执法，这是我们每一名执法人员应该认真把握的关键问题。我认为重点应该把握住以下几个方面：一要依法惩处各类破坏森林资源的违法行为，加大保护生态环境的执法力度；二要完善执法程序，明确操作流程，健全裁量基准，提高执法效率；三是全面落实行政执法责任制，严格责任追究机制，加强执法监督，依靠公正文明执法不断提升公信力。

本书编者用朴实的语言解读了深奥的法理常识，用扼要的方式传达了繁琐的政策依据，用通俗的文字替代了古板的业务教程，用朋友的口吻回答了读者的内心需求，具有较强的针对性、指导性和实用性。它不仅是基层执法办案的指引性用书，也是普法工作很好的参考资料；不仅是一套规范执法行为的工具书，也可以作为林业执法培训的很好教材。因此，我向全省森林公安民警和林业行政执法人员推荐这本书，希望大家汲取书中知识，感悟编者真谛，结合执法实践，规范执法行为，促进我省森林公安机关的执法质量和执法公信力不断

提升，早日实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，努力让人民群众在我们的每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到社会的公平正义。

山西省森林公安局局长



2017年9月15日

目 录

上 册

第一章 林业行政违法行为的认定方法	001
第一节 违法行为的认定要素	003
一、林业行政违法的概念	003
二、林业违法的构成要件	004
第二节 行为名称的确定原则	019
一、名称法定原则	019
二、准确适用原则	020
三、简练概括原则	020
四、统一稳定原则	021
五、正确表述原则	021
六、特征专属原则	022
第三节 法律责任的认定原则	023
一、责任法定原则	025
二、因果联系原则	027
三、过罚相当原则	029
四、责任自负原则	032
五、数额就低原则	033
六、价值就高原则	034
七、技术推定原则	035
八、怀疑从无原则	036
九、法不佑恶原则	037

十、刑事优先原则·····	044
第二章 林业行政违法行为的认定处理·····	049
第一节 违反森林和林木采伐管理规定的行为·····	051
一、盗伐森林或者其他林木的行为·····	051
二、滥伐森林或者其他林木的行为·····	054
三、超过木材生产计划采伐森林或者其他林木的行为·····	057
四、逾期未完成更新造林任务的行为·····	060
五、盗窃树木（木材）或其他财物的行为·····	135
六、非法采挖树木的行为·····	143
七、非法采伐、毁坏国家重点保护植物的行为·····	158
八、违法发放林木采伐许可证的行为·····	170
第二节 违反木材经营管理规定的行为·····	177
一、擅自在林区经营（含加工）木材的行为·····	177
二、非法收购明知是盗伐、滥伐的林木的行为·····	179
三、买卖林业证件的行为·····	181
第三节 违反木材运输管理规定的行为·····	201
一、无木材运输证运输木材的行为·····	202
二、运输的木材超出木材运输证所准运的数量运输木材的行为 ·····	204
三、运输的木材树种、材种、规格与木材运输证规定不符又无正当理由 的行为·····	205
四、使用伪造、涂改的木材运输证运输木材的行为·····	206
五、承运无木材运输证的木材行为·····	208
六、非法收购、运输盗伐、滥伐的林木罪·····	228
第四节 违反林地管理规定的行为·····	230
一、擅自改变林地用途的行为·····	231
二、临时占用林地逾期不归还的行为·····	234
三、擅自开垦林地（林地上没有森林、林木）的行为·····	235

四、擅自占用林地修筑道路、架设线路、埋设管线的行为·····	236
五、擅自将防护林和特种用途林改变为其他林种的行为·····	238
六、侵占、非法利用国有、集体森林、林木、林地进行旅游开发的行为 ·····	240
七、破坏林地资源刑事案件·····	291
第五节 毁坏林木或林业标志的行为·····	315
一、毁林开垦林地（致使森林、林木受到毁坏）的行为·····	315
二、毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为·····	317
三、在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧等毁林行为·····	319
四、擅自移动或者毁坏为林业服务标志的行为·····	321
第六节 违反野生动物保护管理规定的行为·····	333
一、野生动物主管部门及其工作人员不依法履行职责的行为·····	334
二、在相关自然保护区人为干扰、威胁野生动物生息繁衍的行为 ·····	338
三、违规实施建设项目，干扰、威胁野生动物生息繁衍的行为···	342
四、以收容救护为名非法买卖野生动物及其制品的行为·····	347
五、非法猎捕、杀害国家重点保护野生动物的行为·····	350
六、非法猎捕非国家重点保护野生动物的行为·····	355
七、在相关自然保护区和禁猎区、禁猎期内妨碍野生动物生息繁衍 的行为·····	357
八、野生动物迁徙洄游期间违法从事其他妨碍野生动物生息繁衍的活动 ·····	360
九、未取得人工繁育许可证繁育国家重点保护野生动物的行为 ·····	363
十、未取得人工繁育许可证繁育与野外种群不同管理措施的野生动物 的行为·····	365
十一、非法出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品的行为 ·····	367

十二、未持有合法来源证明出售、利用非国家重点保护野生动物的行为	371
十三、未持有合法来源证明运输非国家重点保护野生动物的行为	373
十四、出售有关野生动物及其制品未附有检疫证明的行为.....	375
十五、运输有关野生动物及其制品未附有检疫证明的行为.....	377
十六、非法生产、经营使用野生动物及其制品制作的食品的行为	379
十七、为食用非法购买国家重点保护的野生动物及其制品的行为	381
十八、为出售、购买、利用野生动物及其制品、禁止使用的猎捕工具 发布广告的行为.....	383
十九、为违法出售、购买、利用野生动物及其制品或者禁止使用的猎 捕工具提供交易服务的行为.....	386
二十、违法进出口野生动物及其制品的行为.....	389
二十一、违法从境外引进野生动物物种的行为.....	392
二十二、违法将从境外引进的野生动物放归野外环境的行为.....	395
二十三、伪造、变造、买卖、转让、租借有关证件、标识或者准文件 的行为.....	397
二十四、外国人擅自进行野外考察、标本采集或者拍摄电影录像的行为	401
二十五、隐瞒不报并私自处理野生动物的行为.....	403
二十六、非法运输、携带非重点保护野生动物或其产品的行为...	404

下 册

第七节 违反森林防火管理规定的行为·····	447
一、森林、林木、林地的经营单位或者个人未履行森林防火责任的行为 ·····	447
二、森林防火区内的有关单位或者个人拒绝接受森林防火检查的行为 ·····	449
三、接到森林火灾隐患整改通知书逾期不消除火灾隐患的行为 ·····	451
四、违法在森林防火区内野外用火的行为·····	453
五、未经批准在森林防火区内进行实弹演习、爆破等活动的行为 ·····	455
六、森林防火期内森林、林木、林地经营单位未设置森林防火警示宣 传标志的行为·····	457
七、森林防火期内进入森林防火区的机动车辆未安装森林防火装置的 行为·····	458
八、森林高火险期内未经批准擅自进入森林高火险区活动的行为 ·····	459
九、违反森林防火的规定，导致发生森林火灾的行为·····	460
第八节 违反林木种子管理规定的行为·····	500
一、农业、林业主管部门不依法履行职责的行为·····	503
二、农业、林业主管部门工作人员从事种子生产经营活动的行为 ·····	512
三、品种审定委员会委员和工作人员不依法履行职责，弄虚作假、徇 私舞弊的行为·····	514
四、品种测试、试验和种子质量检验机构伪造数据或者出具虚假证明 的行为·····	516

五、侵犯植物新品种权的行为·····	518
六、假冒授权品种的行为·····	523
七、生产、经营假、劣种子的行为·····	525
八、未取得种子生产经营许可证生产种子的行为·····	529
九、未按照种子生产经营许可证的规定生产种子的行为·····	531
十、未取得种子生产经营许可证经营种子的行为·····	533
十一、未按照种子生产经营许可证的规定经营种子的行为·····	536
十二、以欺骗、贿赂等不正当手段取得种子生产经营许可证的行为 ·····	538
十三、伪造、变造、买卖、租借种子生产经营许可证的行为·····	541
十四、作为良种推广、销售应当审定未经审定的林木品种的行为 ·····	544
十五、推广、销售应当停止推广、销售的农作物品种或者林木良种 的行为·····	547
十六、对未经登记的农作物品种进行推广或者以登记品种的名义进行 销售的行为·····	550
十七、对已撤销登记的农作物品种进行推广或者以登记品种的名义进 行销售的行为·····	552
十八、未经许可进出口种子的行为·····	553
十九、为境外制种的种子在境内销售的行为·····	555
二十、从境外引进农林木种子进行引种试验的收获物作为种子在境内 销售的行为·····	556
二十一、进出口假、劣种子或者属于国家规定不得进出口的种子的行为 ·····	557
二十二、销售的种子应当包装而没有包装的行为·····	559
二十三、销售的种子没有使用说明或者标签内容不符合规定的行为 ·····	561
二十四、涂改标签的行为·····	564

二十五、未按规定建立、保存种子生产经营档案的行为·····	567
二十六、种子生产经营者在异地设立分支机构未按规定备案的行为 ·····	569
二十七、种子生产经营者专门经营不再分装的包装种子未按规定备案 的行为·····	571
二十八、种子生产经营者受委托生产、代销种子未按规定备案的行为 ·····	573
二十九、侵占、破坏种质资源的行为·····	575
三十、私自采集或者采伐国家重点保护的天然种质资源的行为 ·····	577
三十一、非法向境外提供或者从境外引进种质资源的行为·····	580
三十二、非法与境外机构、个人开展合作研究利用种质资源的行为 ·····	582
三十三、抢采掠青、损坏母树或者在劣质林内和劣质母树上采种的行为 ·····	584
三十四、违法收购珍贵树木种子或者限制收购的林木种子的行为 ·····	586
三十五、种子企业有造假行为·····	588
三十六、未根据林业主管部门制定的计划使用林木良种的行为 ·····	589
三十七、违法在种子生产基地进行检疫性有害生物接种试验的行为 ·····	590
三十八、拒绝、阻挠农业、林业主管部门依法实施监督检查的行为 ·····	591
三十九、私自交易育种成果的行为·····	594
四十、强迫种子使用者违背自己的意愿购买、使用种子的行为 ·····	595
第九节 违反植物新品种保护管理规定的行为·····	614

一、未经品种权人许可，以商业目的生产或者销售授权品种的繁殖材料的行为·····	614
二、销售授权品种未使用其注册登记名称的行为·····	617
第十节 违反林木良种推广使用管理规定的行为·····	627
一、未按照规定使用林木良种造林的行为·····	627
二、违法核发林木良种合格证或者林木良种壮苗合格证的行为··	629
三、伪造林木良种合格证或者林木良种壮苗合格证的行为·····	630
第十一节 违反野生植物保护法规的行为·····	632
一、未取得采集证或者未按照采集证的规定采集国家重点保护野生植物的行为·····	633
二、非法出售、收购国家重点保护野生植物的行为·····	635
三、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、标签的行为·····	638
四、外国人在中国境内采集、收购国家重点保护野生植物的行为·····	640
五、外国人未经批准对国家重点保护野生植物进行野外考察的行为·····	642
第十二节 违反森林植物检疫管理规定的行为·····	651
一、未依照规定办理植物检疫证书的行为·····	651
二、在报检过程中弄虚作假的行为·····	654
三、伪造、涂改、买卖、转让植物检疫单证、印章、标志、封识的行为·····	657
四、未依照规定调运应施检疫的森林植物及其产品的行为·····	660
五、未依照规定隔离试种应施检疫的森林植物及其产品的行为··	663
六、未依照规定生产应施检疫的森林植物及其产品的行为·····	667
七、擅自开拆植物、植物产品包装、调换植物、植物产品的行为·····	669
八、擅自改变植物、植物产品的规定用途的行为·····	672