

行政处罚法的修订与林业行政 执法的有效衔接

李红庆

电话：13687306798/18610660988

邮箱：764021805@qq.com

微信：13687306798



中南林业科技大学
Central South University of Forestry & Technology



内容目录



一、行政处罚与行政处罚法的解读

二、行政处罚法修订的主要内容

三、基于法律适用视角的重点法条解读

(1) 行政处罚法的修订对林业行政执法的影响

(2) 行政处罚法修订与林业行政执法的有效衔接

四、滥伐林木执法中需要重点关注的法律问题



PART 1



行政处罚与行政处罚法的解读

行政处罚的概念特征

一、行政处罚的概念：

根据行政处罚法总则新增第二条的规定：行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以**惩戒**的行为。

二、行政处罚的法律特征

行政处罚针对行政相对人违反行政法律规范、破坏行政管理秩序的行为，给予行政法上的否定性评价，从而对相对人造成不利后果，对类似违法行为形成威慑。其功能主要有三：一是确认相对人的违法行为，二是使相对人承担因此而生的不利益，三是对相对人及其他人的警示作用。行政处罚的核心在于对相对人违法行为的负面评价，评价的方式是使其承担行政法上的法律责任，以此实现**惩戒**。

思考：行政处罚最核心的特征是什么？

行政处罚法律特征分析

行政处罚是指：行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。

一、概念分解，最小单元原则；

二、周全考虑每个最小单元的的内涵与外延；

三、提炼概念最核心的特征(主体、客体、主观、客观)；

行为涉及谁和谁（行为主体）因为什么（行为客观表现），侵犯了什么（行为客体）产生了什么法律后果（行为后果）。

四、行政处罚适用的逻辑

行政处罚的核心特征：是对违反行政管理秩序的相对人作出具有减损行政相对人权益或者增加行政相对人义务性质的行为。在法律适用上行政机关作出的，有权益减损或者义务增加的行政行为才可认定为是行政处罚行为。

五、行政处罚行为合法证明

《森林法》第七十三条行政处罚分解解读

《森林法》第七十三条第一款规定：违反本法规定，未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款。

解读：1. 行为主体，违法行为，惩戒行为（法律后果）；

2. 惩戒行为（法律后果）分析：

(1) “责令限期恢复植被和林业生产条件是不是行政处罚行为？”

(2) 可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款，“可以”，即执法机关可裁定罚款也可不裁定罚款，如果执行机关选择不执行罚款，行政机关的行政行为性质？

《森林法》第七十四条行政处罚分解解读

《森林法》第七十四条：违反本法规定，进行开垦、采石、采砂、采土或者其他活动，造成林木损坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期在原地或者异地补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值五倍以下的罚款；造成林地毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下罚款。

解读：1. 行为主体，违法行为，惩戒行为（法律后果）；

2. **最小单元分解原则适用：**谁违法？违法行为发生的地点？行为的后果，造成林木损害，林地毁坏的认定标准？限期在原地或者异地补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，补种的要求，验收标准？毁坏林木价值予以罚款确定标准？

行政管理秩序的分解解读

行政管理秩序：是法律规定的行政机关与行政相对人之间的权利义务关系，是行政机关在行政管理活动中所追求的秩序。

违反行政管理秩序：即违反行政法律规范所保护的秩序。维护行政管理秩序是行政权存在和使用的重要目的。

为实现行政秩序，行政相对人必须遵守行政法律规范设定的各项作为与不作为义务，否则将遭受减损权益或增加义务的惩戒。

思考：滥伐林木的违法行为违反了什么林业行政管理秩序，这种秩序由什么法律所规范？其所规范的、保护的、追求的林业行政管理秩序是一种什么秩序？

行政处罚法的解读

行政处罚法，是对行政处罚实施过程中行为主体的行为进行规制的法律，根据总则第一条的规定：

行政处罚法是规范的行为是：行政处罚的设定和实施；

保障和监督的目的是：行政机关能有效实施行政管理，

维护的是：公共利益和社会秩序；

保护的是：公民、法人或者其他组织的合法权益。

根据宪法制定，宪法是其唯一的上位法，在法律效力上仅次于宪法，属于法规体系里的基本法律。

《行政处罚法》的适用逻辑：是指当一个行政行为被确定为行政处罚后，其就需要受到《行政处罚法》中诸多程序与实体性规则的约束。

思考：

1. 行政处罚法修订的目的是？规范的对象是谁？对谁的影响最大？
2. 行政处罚法的修订对林业行政执法的影响？

行政执法的解读

行政执法：是指在实施国家公共行政管理职能的过程中，法定的国家行政机关和得到法律、法规授权的组织依照法定程序实施行政法律规范，以达到维护公共利益和服务社会的目的的**行政行为**。

行政执法具有的特征：执法主体的法定性和国家代表性、执法具有主动性和单方意志性、执法具有极大的自由裁量性。

最常见的执法行为：行政处罚，行政强制、行政许可；

林业行政处罚：是指林业行政主管部门、法律法规授权的组织及林业行政主管部门，对违反林业行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式，予以惩戒的行为

“三制度”内涵解读

新《行政处罚法》T39、T47%T48、T58分别是关于行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度的规定。

行政执法公示制度是保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施，**行政执法全过程记录**是行政执法活动合法有效的重要保证，**重大执法决定法制审核**是确保行政执法机关作出的重大执法决定合法有效的关键环节。

上述规定将《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发[2018]118号）中的相关规定上升到法律层面，无疑有助于全面实现执法信息公开透明、执法全过程留痕、执法决定合法有效。



PART 2

行政处罚法修订的主要内容



一、行政处罚法修改历程

1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议**通过**

根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修订部分法律的决定》**第一次修正**

根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修订〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》**第二次修正**

2021年1月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议**修订**

思考：法律的通过、修正与修订的区别？

涉及概念：立法权、基本法律、基本法律以外的法律

二、行政处罚法修订背景和目的

一、修订的背景

贯彻落实党中央重大改革决策部署，推进国家治理体系和治理能力现代化，加强法治政府建设，完善行政处罚制度，解决执法实践中遇到的突出问题，修订行政处罚法，把党的十八大以来全面依法治国、深化行政执法领域改革的重要成果落实在法律中。

二、修订的目的

严格规范各级行政执法机关及其工作人员严格依法行使职权，是把权力装进制度的笼子里，切实保护人民群众利益在法律上的实现。

三、行政处罚法修订主要内容

一、法条数量的变动

法条数量整体上**64条**变更为**86条**，总变动**增加22条**。

涉及**新增21条**分别为：T2、T15、T22、T24、T26、T33、T34、T37、T38、T39、T41、T42、T43、T46、T47、T48、T49、T50、T60、T84、T85；

原法条**删除3条**，T45、T52、T63；原法条**分设增加4条**。条T37、T38、T42、T51分别分设为：T32&T33、T55&T56、T57&T58、T72 &T73，

二、内容的修订

涉及法条八章节的全部内容，主要包含：处罚的定义与种类、行政处罚设定的权限、综合与委托执法、街道乡镇处罚权设定、执法裁量公开、非现场执法、行政执法公示制度、全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度的法律化、执法亲民化与温情化、突发事件从重从快处罚、执法主观过错证明例外、行刑程序衔接等涉及行政执法全过程的整体变更。

第一章 总则的修订

一、概念新增修订

总则的修订主要是增加T2明确行政处罚的概念，让行政处罚的界定以是否为相关法条所列举为标准的相对狭窄和封闭形式化认定。走向以概念为特征的开放性实质化认定。

T2： 行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以**惩戒**的行为。

思考： 森林法第三章规定的下列法律责任：

责令限期改正（T72）；责令限期恢复植被和林业生产条件（T73）；责令限期在原地或者异地补种：（T74&T76）恢复森林保护标志（T75）；责令限期完成（T79）的行政行为是不是行政处罚？

第二章行政处罚种类和设定修订的主要内容

- 一、处罚种类的修订
- 二、法规规章行政处罚的设定权限修订，
- 三、行政处罚实施情况评估及处理修订

一、行政处罚种类的修订

T9: 行政处罚的种类：

- (一) 警告、通报批评
- (二) 罚款、没收违法所得、没收非法财物
- (三) 暂扣许可证、降低资质等级、吊销许可证件；
- (四) 限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- (五) 行政拘留
- (六) 法律、行政法规规定的其他行政处罚

解读： 增设通报批评、降低资质等级、限制生产经营活动、责令关闭、限制从业**五种**行政处罚类别； 取消暂扣或者吊销营业执照的行政处罚类别。

二、法规、规章行政处罚设定权限的修订

T11、T12：明确行政法规、地方性法规、部门规章对上位法对违法行为未作出行政处罚规定，补充设定行政处罚的程序与形式要求；

T13、T14：将通报批评的行政处罚设定权限下放至部门规章、地方政府规章；

T16：明确除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

三、行政处罚执行监督修订

T15：国务院部门和省、自治区、直辖市人民政府及其有关部门应当定期组织评估行政处罚的实施情况和必要性，对不适当的行政处罚事项及种类、罚款数额等，应当提出修订或者废止的建议。

T74第二款规定：罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。

第三章行政处罚实施机关修订的主要内容

一、综合执法的修订

二、委托授权规范化修订

三、被委托组织执法资格规范

一、综合执法的修订

T18: 国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推进建立综合行政执法制度，相对集中行使行政处罚权。

国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。

限制人身自由的行政处罚只能由公安机关和法律规定的其他机关行使。

明确1+6综合行政执法，相对集中行使行政处罚权，放宽限制人身自由的行政处罚执行由公安机关和法律规定的其他机关行使。

二、书面委托规范的修订

T20：行政机关依照法律、法规、规章的规定，可以在其法定权限内**书面委托**符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。

委托书应当载明委托的事项、权限、期限等内容。委托行政机关和受委托的组织应当将委托书向社会公开。

委托行政机关对受委托的组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为承担法律责任。

受委托组织在委托范围内，以委托行政机关的民意实施行政处罚；不得再委托其他组织或者个人实施行政处罚。

三、被委托组织执法资格规范的修订

T21： 受委托组织必须符合以下条件：

- (一) 依法成立并具有管理公共事务职能（原条文依法成立的管理公共事务的事业组织）**
- (二) 有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员；**
- (三) 需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织相应的技术检查或者技术鉴定。**

第四章 行政处罚管辖和适用修订的主要内容

- 一、行政处罚权的修订
- 二、违法所得收缴与罚款处罚修订
- 三、从轻、减轻、免除行政处罚情节修订
- 四、行、刑程序衔接的修订
- 五、行政处罚时效的修订
- 六、行政处罚效力的修订
- 七、从旧兼从轻处罚原则修订

一、行政处罚权的修订

T24: 行政处罚权下放至乡镇人民政府与街道办事处与有效承接

T26: 行政机关因实施行政处罚的需要，可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的，应当依法予以协助。

T34: 行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

思考题：请解读**T34**法律条文的内在逻辑关系。

二、收缴违法所得与罚款的修订

T28：行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。

当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。

T29第二款规定：同一违法行为违反多个法律规范应当给予罚款的，按照罚款数额高的处罚。

思考题：请解读**T28**法律条文的内在逻辑关系。

三、行、刑事程序衔接的修订

T27规定：违法行为涉嫌犯罪的，行政机关应当及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。

行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接，完善案件处理信息通报机制。

T35第二款规定：违法行为构成犯罪，行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。（已收罚款抵罚金、拘留抵刑期）

四、从轻、减轻、免除处罚法定情节的修订

T30: 明确已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚。

T31新增: 智力残疾人不予行政处罚，可以从轻或者减轻行政处罚的适用；

T32新增: 受他人诱骗实施违法行为、主动供述行政机关尚未掌握的违法行为，应当从轻或者减轻行政处罚；

T33新增: 初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚的规定；

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定；

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。

思考题: 请解读T33第二款在法律适用上的内在涵义

五、行政处罚时效的修订

T36: 违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外；

T49: 发生重大传染病疫情等突发事件，为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，行政机关对违反突发事件应对措施的行为，依法快速、从重处罚。

T60: 行政机关应当自行政处罚案件立案之日起**九十日**内作出行政处罚决定，法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

T85: 本法中“二日”“三日”“五日”“七日”的规定是指工作日，不含法定假日

六、行政处罚效力的修订

T38: 行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效。

违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效；

参考案例：（2020）豫16行终97号，周口市中级人民法院判决认定：

执法主体公安机关的办案民警在执法时其人民警察证已经过期且到目前为止也没有办理新的证件，其执法资格存疑，由此作出的行政处罚决定应予以撤销。

思考：1. **T38** 第二款规定的：“重大且明显违法的行为”的构成要件？（T44、T45、T58、T62、T63）

2. **T44、T45与T62**的衔接法律适用的后果？

七、从旧兼从轻原则的修订

T37 实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修订或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

知识点补充：从旧兼从轻是指法律的适用，是指违法行为发生的时候，新法还没有生效，做出处罚决定的时候，新法生效，旧法失效，对违法行为应该适用哪一个法条。

法在原则上没有溯及力，就是法不能对其生效以前的行为发生效力，即通常说的法不能溯及过往。

第五章 行政处罚决定修订的主要内容

- 一、行政处罚三制度（公示、记录、审核）修订
- 二、非现场执法（电子监控信息）修订
- 三、执法信息化、便捷化、亲民化修订
- 四、行政处罚证据行民刑衔接修订
- 五、简易程序、当场收缴罚款额度修订
- 六、执法证件出示规范化修订
- 七、听证程序修订

一、三制度（公示、记录、审核）的修订

执法公示制度：T39 行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。

T34 行政处罚裁量基准公开

T41 电子监控设备设置地点公开

T48 具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开

执法全过程记录制度：T47 行政机关应当依法以文字、音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，归档保存。

重大执法决定审核制度：T58明确 涉及重大公共利益的；直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的处罚，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。同时规定：行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

二、非现场执法的修订

T41 电子行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布。

电子技术监控设备记录违法事实应当真实、清晰、完整、准确。行政机关应当审核记录内容是否符合要求；未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。

行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段或者其他措施，为当事人查询、陈述和申辩提供便利。不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。

解读：主要是规范电子信息（电子证据材料）的使用。

三、执法信息化、便捷化修订

T61第二款：当事人同意并签订确认书的，行政机关可以采用**传真、电子邮件等方式**，将行政处罚决定书等送达当事人。

T67第三款：当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行**或者通过电子支付系统缴纳罚款**。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。

T69第三款：当事人在边远、水上、交通不便地区，行政机关及其执法人员依照本法第五十一条、第五十七条的规定作出罚款决定后，当事人到**指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难**，经当事人提出，行政机关及其执法人员可以当场收缴罚款。

四、行政处罚证据行刑民衔接修订

T46：证据包括

- (一) 书证；
- (二) 物证；
- (三) 视听资料；
- (四) 电子数据；
- (五) 证人证言；
- (六) 当事人陈述；
- (七) 鉴定意见；
- (八) 勘验笔录、现场笔录。

证据必须经查证属实，方可作为认定案件事实的根据。

以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

五、简易程序、当场收缴罚款额度的修订

T51 适用简易程序罚款的额度提高为对公民200元以下，法人或者其他组织3000元以下；

T68 当场收缴罚款额度提高为100元以下

六、执法证件出示规范化修订

T55：执法人员在调查或者进行检查时，**应当主动**向当事人或者有关人员出示执法证件。当事人或者有关人员**有权要求**执法人员出示执法证件。执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员**有权拒绝接受调查或者检查**。

当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，不得拒绝或者阻挠。询问或者检查应当制作笔录。

T76条第（五项）规定：执法人员未取得执法证件的，由上级行政机关或者有关机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

解读：有执法资格证件但未出示的不影响行政处罚的效力，法律后果是相对人可以拒绝接受调查或者检查。直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

七、听证程序修订

听证程序内容扩大化：四类扩大到九类

T63 较大数额罚款；没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；降低资质等级、吊销许可证件；责令停产停业、责令关闭、限制从业；其他较重的行政处罚；法律、法规、规章规定的其他情形

听证程序组织精细化、规范化

T64:当事人申请听证的时间从三天增加到五天，当事人及其代理人无正当理由拒不听证或者未经许可中途退出听证的，视为放弃听证权利，行政机关终止听证。

第六章：行政处罚的执行修订的主要内容

一、与《行政强制法》相衔接的修订

T72第(四)项规定：作出行政处罚的行政机关可以依照《中华人民共和国行政强制法》的规定申请人民法院强制执行；

二、行政机关申请人民法院强制执行期限的修订

T72 第二款：明确行政机关批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

三、限制人身自由的行政处罚决定的修订

T73第二款：当事人可以申请限制人身自由的行政处罚决定暂缓执行。符合法律规定的情形的，应当暂缓执行。

四、加处罚款的数额不予计算修订

明确当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。



PART 3



基于法律适用视角的 重点法条解读

重点法条解读

第四条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规、规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

第十六条 除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

思考：行政处罚的法定依据？行政处罚法是实体法还是程序法？

重点法条解读

第二十一条第三款：法律对违法行为未作出处罚规定，行政法规为实施法律，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制作机关作出书面说明。行政法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

解读：上述法条从实体与程序上分别规范了在法律没有对违法行为作出处罚，行政法规自行设定行政处罚权需满足的实质（实体）与形式（程序）要件：

实体上，行政法规只有为实施法律且在法律未作规定的前提下才可以补充设定行政处罚；

程序上，行政法规补充设定行政处罚应当通过听证会、论证会等形式听取意见，报送备案并向制定机关作出说明。

重点法条解读

第二十八条 行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。

当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。

思考：

- (1) 未申请林木采伐许可证滥伐林木变卖所得是否为违法所得？
- (2) 没收盗伐林木违法所得，如何处理？

重点法条解读

第三十三条 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

思考：(1) 第一款“不予行政处罚和可以不予行政处罚”的法律适用有什么不同？

(2) 第二款“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚”在法律适用上的实质涵义？

(3) 《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第五十二条第（三）项“承运人明知是烟草专卖品而为无准运证的单位、个人运输的，没收违法所得，可以并处违法运输的烟草专卖品价值10%以上20%以下的罚款”这一特别规定，要追究承运人的行政责任，执法机关不仅要证明存在违法事实，还要证明承运人存在主观过错。

法律适用效力上就是特别法优于一般法。

重点法条解读

第三十六条 《行政处罚法》第三十六条第一款规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。”

《行政处罚法》第二十五条第一款规定：“两个以上行政机关都有管辖权，由最先立案的行政机关管辖”，

思考：条文中的“发现”在法律适用中应当如何解读？

重点法条解读

第五十八条：有下列情形之一，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

- （一）涉及重大公共利益的；
- （二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；
- （三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；
- （四）法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。

行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

解读核心：法制审核前置程序，为必经程序，未经此程序，不得作出决定，为禁止性义务规范。明知不得为而为之，是故意违法。

重点法条解读

第六十条： 行政机关应当自行政处罚案件立案之日起**九十日**内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

思考：正确解读另有规定的从其规定的适用

关于行政处罚期限，相关地方性法规和规章的规定并不一致。有规定为30日或1个月的，如《安全生产违法行为行政处罚办法》（国家安全监管总局令第77号）第三十二条规定，行政处罚案件应当自立案之日起30日内作出行政处罚决定。有规定为60日或两个月的，如《自然资源行政处罚办法》（自然资源部令第6号）第三十二条第一款规定：“自然资源主管部门应当自立案之日起60日内作出行政处罚决定。”

《森林法》第七十三条的解读

《森林法》第七十三条：违反本法规定，未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款。

解读：

(1) 关于“可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款”。

“可以”，即执法机关可决定执行罚款也可决定不执行罚款。

(2) “处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下罚款”，执法行为的合法性如何证明？

恢复植被的费用按照什么标准核定？由那个机构进行核定？恢复费用是按照恢复之后实际产生的费用还是按照编制植被恢复方案的预算费用核定？恢复植被的标准又是什么？使用什么树种进行，恢复树种不同恢复成本也是天壤之别。这些问题存在都将让罚款数额无法确定，林业行政执法机关如何证明罚款行为即罚款数额的合法性、权威性？

重点法条解读

第七十四条 除依法应当予以销毁的物品外，依法没收的非法财物必须按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库，任何行政机关或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。除依法应当退还、退赔的外，财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关返还罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项。

解读：严格按法律规定的要求执行。

重点法条解读

第八十条：行政机关使用或者损毁查封、扣押的财物，对当事人造成损失的，应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

解读：查封、扣押财物的行为是行政处罚行为还是行政强制措施行为？国家承担赔偿责任，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分在什么情况下适用？



PART 4

滥伐林木执法行为中应重点关注的法律问题



一、森林限额与凭证采伐法律制度

森林限额采伐法律制度是各国控制森林消耗的一项基本法律制度。对森林保护实行限额采伐是我国《森林法》规定的一项基本原则和制度。

凭证采伐制度是保证森林采伐行为能够按照核定的采伐限额及木材生产计划进行的管理制度，林政部门也正是通过核发采伐许可证实现对采伐限额的监督管理，采伐林木必须申请采伐许可证，按许可证的规定进行采伐。国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制森林年采伐量，核发采伐许可证的部门不得超过批准的年森林采伐限额和年度木材生产计划发放采伐许可证。

林木采伐许可证制度是指林业主管机关根据行政相对人的申请，经依法审查，发给符合法定条件申请人林木采伐许可证，赋予其采伐林木权利的一项法律制度。林木采伐许可证内容包括采伐地点、林种、面积、蓄积、树种、方式、期限和完成更新造林的时间等。

二、林木采伐许可证制度内容变迁

旧《森林法》第三十二条规定：“采伐林木必须申请采伐许可证，按许可证的规定进行采伐；农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木除外。”

2009年国家林业局《关于改革和完善集体林采伐管理的意见》第十一条明确规定：“实行森林采伐分类管理。非林业用地上的林木，不纳入采伐限额管理，由经营者自主经营、自主采伐；林业用地上的林木继续实行采伐限额管理。”

新《森林法》第五十六条规定：采伐**林地上的**林木**应当**申请林木采伐许可证，并按照采伐许可证的规定进行采伐；采伐自然保护区以外的竹林，不需要申请采伐许可证，但应当符合林木采伐技术规程。

农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木，不需要申请采伐许可证。

非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的更新采伐，由有关主管部门按照有关规定管理。

采挖移植林木按照采伐林木管理。具体办法由国务院林业主管部门制定。

三、滥伐林木违法行为的解读

滥伐林木违法行为是指：违反森林法及其他保护森林法规，未经林业行政主管部门及法律规定的其他主管部门批准并核发采伐许可证，或者虽持有采伐许可证，但违背采伐证所规定的地点、数量、树种、方式而任意采伐本单位所有或管理的，以及本人自留山上的森林或者其他林木行为。

《刑法》345条第二款规定：违反森林法规定，滥伐森林或者其他林木，数量较大的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金；数量巨大的，处三年以上以上七年以下有期徒刑，并处罚金。

法律适用视角的解读：

违法行为的客观：行为在客观上表现特征即违法事实；

客体：侵犯了法律所保护的什么利益；

主体：违法行为人是否为合法的适格人；

主观：故意或过失

思考：根据现行《森林法》的相关规定：在非林地上任意采伐本单位所有或管理的，以及本人自留山上的森林或者其他林木行为的性质如何界定。

四、法释[2006]36号解读

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 ([2006]36号)

第五条：违反森林法的规定，具有下列情形之一，数量较大的，依照刑法第345条第二款的规定处罚：

(一) 未经林业行政主管部门及法律规定的其他主管部门批准并核发采伐许可证，或者虽持有采伐许可证，但违背林木采伐证所规定的地点、数量、树种或者方式而任意采伐本单位所有或者本人所有的森林或者其他林木的；

(二) 超过林木采伐许可证的数量采伐他人所有的森林或者其他林木的行为的；
林木权属争议乙方在林木权属确权之前，擅自砍伐森林或者其他林木的，数量较大的，一
滥伐林木罪论处。

第三条：以非法占有为目的，具有下列情形之一的，依照依照刑法第345条第一款的规定处罚：

- (一) 擅自砍伐国家、集体、他人所有的或他人承包经营管理的森林或者其他林木的；
- (二) 擅自砍伐本单位或者本人承包经营管理的森林或者其他林木的；
- (三) 在林木采伐许可证规定的地点外采伐国家、集体、他人所有的或他人承包经营管理的森林或者其他林木的；

解读并思考：滥伐林木行为侵犯的客体（法律所保护的利益）是？采伐他人所有的森林或者林木的行为侵犯的客体是？第二款的规定在实际执法中具体是指？

滥伐林木违法行为法律适用解读

法益是作为人们的生活利益而成为保护对象的。不管是在解释论上还是在立法论上，法益概念都起着指导作用。法律条文的规定，都有其特定的法益保护目的。了解法条的目的何在，也就是要了解值得法条保护的法益是什么。

刑法设置滥伐林木罪或森林法设置滥伐林木违法行为的目的为了保护森林与其他林木资源。

- 思考：**
- (1) 滥伐枯死林木的行为，是否构成滥伐林木违法行为？
 - (2) 滥伐林木所得是否能定性为“违法所得”？

滥伐林木违法适用案例解读

基本案情：广州市白云区人民检察院指控：2018年5月19、20日，被告人吴建在未取得林木采伐许可证的情况下，组织人员将位于本市白云区黄石街丛云路八号山围墙内的林木砍伐。经鉴定，涉案砍伐现场被砍伐的林木树种属于桉树、杂木阔叶树；被砍伐树木合计72株，立木蓄积49.4797立方米。根据上述事实，公诉机关认为，吴建违反森林法等法规，滥伐其他林木，数量较大，其行为触犯了《中华人民共和国刑法》第三百四十五条第二款，犯罪事实清楚，证据确实、充分，应当以滥伐林木罪追究其刑事责任。

并在附带民事公益诉讼中主张：2018年5月19日至20日，被告广州东丰实业投资有限公司（以下简称东丰公司）及负责该项目被告吴建在未经林业行政主管部门批准并核发林木采伐许可证的情况下，擅自组织他人砍伐本市白云区黄石街丛云路八号山围墙内的林木。被告吴建明知其所属的东丰公司未取得林木采伐许可证的情况下，仍雇人砍树72株，该行为已涉嫌滥伐林木罪，对局部地区生态环境造成影响，对森林生态服务功能如涵养水源、保育土壤、固碳释氧等产生一定的影响，损害了社会公共利益。

根据相关法律规定，请求法院判令：1. 被告吴建、东丰公司按照《城市绿地设计规范》（GB50420-2007）的要求在原址补种林木，恢复绿化，并按照《园林绿化养护管理技术规范》，对补种的林木抚育管护一年（管护时间从补种的林木经验收合格之日起计算）；2. 被告吴建、东丰公司按照《造林技术规程》（GB/T15776-2016）的要求在白云区公益林补种林木72株，并对补种的林木抚育管护一年；3. 判令被告吴建、东丰公司在广东省级以上电视台或全国发行的报纸公开道歉。

滥伐林木违法行为法院裁判解读

裁判要旨：本案被告人未依法办理林木采伐证，滥伐林木72株，立木蓄积49.4797立方米，构成滥伐林木罪。公诉机关依法提起附带民事公益诉讼，法院围绕保护森林生态资源，在司法领域坚决贯彻“谁破坏，谁修复”的原则，**要求民事公益诉讼被告吴建、广州东丰实业投资有限公司在原地补种同等数量林木，并在白云区公益林补种同等数量林木，同时对所补种林木进行抚育、管护一年，以确保补种林木存活率。**此外，在民事公益诉讼中，判决被告吴建、广州东丰实业投资有限公司在公开场合口头或书面道歉，借此教育广大社会公众保护环境、爱护环境。

解读：刑事附带民事公益诉讼法律责任承担的合理性分析

《中华人民共和国最高人民法院公报》2003年第6期 (总第86期)

丁锡方徇私舞弊不移交刑事案件

2001年4月18日上午，被告人丁锡方和无锡市多种经营管理局林政处副处长顾惠忠等人调查宜兴市伏东镇上坝村村民举报的该村滥伐林木案件时，通过查上坝村1999年和2000年销售林木账，发现该村这二年滥伐林木约600立方米。4月20日，丁锡方向伏东镇领导通报查处情况时表示，上坝村滥伐林木情节严重，有关人员要受刑事处罚。当伏东镇领导要求“不要抓人”后，丁锡方接受镇领导的说情，授意要改动该村的销售林木账，将滥伐林木数量降至20立方米以下，以便对该村进行行政处罚。丁锡方未向本局领导汇报案件的真实情况，仅以顾惠忠等人于4月18日下午调查时所画的三份现场图为依据，擅自将上坝村滥伐林木的数量定为17.9888立方米，导致本局于4月27日决定对上坝村进行林业行政处罚。

另查明，上坝村1999年和2000年实际滥伐林木552.195立方米，其负责人因涉嫌滥伐林木罪，已由宜兴市人民检察院提起公诉。

本案经一审、二审的判决结果：

被告人丁锡方犯徇私舞弊不移交刑事案件罪，判处有期徒刑一年，缓刑一年六个月。

新森林法T56&T82对滥伐林木违法行为行政执法的影响

T56: 采伐林地上的林木应当申请林木采伐许可证，并按照采伐许可证的规定进行采伐；采伐自然保护区以外的竹林，不需要申请采伐许可证，但应当符合林木采伐技术规程。

农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木，不需要申请采伐许可证。

非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的更新采伐，由有关主管部门按照有关规定管理。

采挖移植林木按照采伐林木管理。具体办法由国务院林业主管部门制定。

T82: 公安机关按照国家有关规定，可以依法行使本法第七十四条第一款、第七十六条、第七十七条、第七十八条规定的行政处罚权。

思考: (1) 非林地上采伐林木是否还存在滥伐林木违法行为？

(2) 森林公安已并入大公安，只有刑事和治安管理权限，可以按照国家有关规定，是依国家那个规定？与林业行政执法机关的衔接具体如何执行？

THANKS

