

吉林市船营区人民法院林业管理行政处罚
案件审判白皮书

前 言

森林资源是人类赖以生存的重要物质条件，林地是森林资源的基础。近年，随着社会进步，人们对森林资源重要性的认识也日益提高，但经济利益诱发了擅自改变林地用途、开垦林地等行为，这类行为对环境资源造成严重破坏，林业管理行政处罚类非诉案件数量增加。为新时代生态环境保护提供更加有力的司法服务和保障，坚持绿水青山就是金山银山的环保理念，行政庭对林业管理行政处罚非诉执行类案件进行统计分析，通过全面的梳理与对比，查摆案件审理过程中发现的问题，并提出相应的司法应对措施。

目 录

一、船营法院行政庭林业管理行政处罚案件基本情况·····	1
二、林业管理行政处罚案件的主要特征·····	2
三、林业管理行政处罚案件中存在的问题·····	2
四、改进的措施和建议·····	3
附录：船营法院林业管理行政处罚类纠纷典型案例·····	5

一、船营法院行政庭林业管理行政处罚类案件基本情况

2019年初至9月，船营法院行政庭共受理林业管理行政处罚类案件9件，其中：准予强制执行5件，撤回强制执行申请1件。

2018年度，船营法院行政庭共受理林业管理行政处罚类案件17件，其中：准予强制执行13件，撤回强制执行申请4件。

林业管理行政处罚是指县级以上林业行政主管部门和法律、法规授权的组织对有林业行政违法行为的公民、法人或者其他组织依法作出的具有行政法律制裁性质的具体行政行为。通过分析行政庭受理的林业管理行政处罚案件，得出导致林业管理行政处罚案件数量增多的原因是：经济社会发展迅速，对林业用地的依赖日益加强。随着招商引资、富民安居等工程的发展，部分行政机关、企业和公民急功近利，未经批准擅自改变林地用途。

林业行政处罚的特点是：1、林业行政处罚属于行政法律制裁性质的具体行政行为。2、主体是县级以上林业行政主管部门和法律、法规授权的组织。3、对象是有行政违法行为的公民、法人或者其他组织。4、林业行政处罚必须依法依规实施。

二、林业管理行政处罚案件的主要特征

（一）涉案行政相对人较为集中

行政庭受理的林业管理行政处罚案件具备涉案行政人相对集中的特点。在本院受理的案件当中，涉案行政相对人主要是企业与农村居民，其中农村居民又占多数。在这类案件当中，农村居民对其侵占林业用地、擅自开垦林地等行为的违法性并不清楚，缺少相关的法律常识。

（二）区域性明显

行政庭受理的林业管理行政处罚案件区域性较为明显。通过分析本院受理的林业管理行政处罚案件发现，非法开垦林地、擅自改变林地用途等行为多发生在：村屯、农民耕地比较集中的地方，并且是管护人员较难到达的隐蔽地点。

（三）偶发性

部分林业管理行政处罚案件的发生比较偶然，不在林业部门的重点防范阶段和区域内，无规律，较难防范。并且违法行为人通常存在侥幸心理，认为自己偶尔作案，只要多加小心便不会被林业部门发现。

三、林业管理行政处罚案件中存在的问题

（一）被执行人法律意识淡薄。在案件审理过程中发现，被执行人对行政处罚决定书并不了解，没有意识到自身的行为已经违法，并且被执行人在送达听证会传票后并不积极参加法院组织的听证会，存在缺席庭审的现象，既不主张权利，也不履行义务。

（二）行政处罚执行难。在林业管理行政案件中，除罚款外还有责令恢复林地原状等行为罚，但此类行政处罚执行起来难度大。恢复原状责任主体并不积极履行责任，导致被破坏的林地一直处于搁置状态，得不到有效恢复，使国家和公共利益处于受损的状态。并且，已被破坏的林地，原有的环境状态如何界定，生态状况的认定无法得到有效的测定，不能充分发挥行政处罚的实质意义。

四、改进的措施和建议

（一）进一步向社会大力宣传保护林地的重要性和有关法律法规。宣传重点应该放在农村，宣传方式应多种多样，落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，通过有效法律手段把生产生活规制在资源环境承载能力范围内。增强人们保护林地就是保护人类自身生态平衡的高度责任感，使农村居民摒弃过去“靠山吃山、天经地义”等传统错误观念和违法开垦林地的侥幸心理，通过各种宣传媒体向社会公众宣传，形成全民爱林护林，自觉保护林地的氛围。

（二）科学合理划分执行权。在林业管理行政处罚案件中要合理划分执行权，目前吉林市推行非诉执行案件“裁执分离”工作，便于有效破解行政非诉执行难题。“裁执分离”指行政机关申请人民法院强制执行行政行为，人民法院负责对行政行为是否符合强制执行的条件进行审查，并作出裁定，对符合强制执行条件的行政行为裁定由有关行政机关负责组织实施。依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民

《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国环境保护法》等法律法规作出行为罚的案件应适用裁执分离，林业管理行政处罚类案件应参照执行。

（三）建立法院与行政机关之间交流沟通的长效机制，充分发挥司法建议作用。法院与行政机关有必要开通一条顺畅的沟通渠道，就司法审查中发现的问题及时进行交流沟通，及时完善行政执法程序，促进行政机关依法行政。

（四）严格审查。在办理行政非诉案件时要严格按照《中华人民共和国行政诉讼法》、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》等相关法律法规的要求与标准严格审查与执行，禁止为维护行政机关而降低审查标准，损害行政相对人的权益。

附录：船营法院林业管理行政处罚类纠纷典型案例

案例一

案情 2018年5月9日至2018年5月25日，米某未经林业主管部门批准在吉林市高新北区南山道村五社西山根擅自改变林地用途80平方米。其行为违反《吉林省林地保护条例》第二十二條的规定，吉林市船营区林业畜牧局于2018年6月1日对米某作出船林罚听权告字[2018]第010006号林业行政处罚听证权利告知书及船林罚权告字[2018]第010006号林业行政处罚先行告知书，向其告知了拟作出行政处罚的内容，并向其释明了陈述、申辩及申请听证的权利。米某于2018年6月1日收到告知书后，在指定期限内未提出陈述、申辩意见，亦未申请听证。吉林市船营区林业畜牧局于2018年6月4日作出船林罚责通字[2018]第010007号责令恢复林地原状通知书。2018年6月4日，吉林市船营区林业畜牧局作出船林罚决字[2018]第010006号林业行政处罚决定书，该决定书认定米某未经审批擅自改变林地用途的行为违反了《吉林省林地保护条例》第二十二條。根据《吉林省林地保护条例》第三十八條的规定，决定对米某作出如下行政处罚：1、擅自改变林地用途按每平方米30.00元罚款，计2400.00元；2、责令限2018年11月26日前林地恢复原状。同时告知其如不服处罚决定，可以在接到处罚决定书之日起60日内向吉林市人民政府或者吉林市林业局申请行政复议，或者六个月内向船营区人民法院起

诉。该处罚决定书于 2018 年 6 月 4 日向米某送达。在法律规定的期限内，米某既未申请行政复议，亦未提起行政诉讼。2018 年 12 月 29 日，吉林市船营区林业畜牧局作出催告通知书，并于 2019 年 3 月 4 日向米某送达。米某至今未履行行政处罚决定确定的义务。2019 年 3 月 19 日吉林市船营区林业畜牧局更名为吉林市船营区林业和畜牧业管理局，该局于 2019 年 3 月 21 日，向本院申请强制执行船林罚决字[2018]第 010006 号林业行政处罚决定书。

裁判 依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百零一条第一款（十四）项之规定：准予强制执行申请执行人吉林市船营区林业和畜牧业管理局于 2018 年 6 月 4 日对被执行人米某作出的船林罚决字[2018]第 010006 号林业行政处罚决定书。

解读 吉林市船营区林业畜牧局是主管吉林市船营区林业管理监督的行政机构，具有作出林业管理行政处罚的法定职权。吉林市船营区林业畜牧局作出的船林罚决字[2018]第 010006 号林业行政处罚决定书认定事实清楚、证据充分、程序合法，适用法律、法规正确。吉林市船营区林业畜牧局因机构改革更名为吉林市船营区林业和畜牧业管理局，原吉林市船营区林业畜牧局的权利义务由吉林市船营区林业和畜牧业管理局继受。现被执行人米某在收到行政处罚决定后既未申请复议，也未提起行政诉讼，经催告至今未履行行政处罚决定确定的义务，申请执行人吉林市船营区林业和畜牧业

管理局作出的林业行政处罚决定符合强制执行的条件。

案例二

案情 2018年5月18日至2018年5月29日，徐某未经林业主管部门批准在吉林市高新北区南山道村五社西山根擅自改变林地用途224平方米。其行为违反《吉林省林地保护条例》第二十二条的规定，吉林市船营区林业畜牧局于2018年6月4日对徐某作出船林罚听权告字[2018]第010007号林业行政处罚听证权利告知书及船林罚权告字[2018]第010007号林业行政处罚先行告知书，向其告知了拟作出行政处罚的内容，并向其释明了陈述、申辩及申请听证的权利。徐某于2018年6月4日收到告知书后，在指定期限内未提出陈述、申辩意见，亦未申请听证。吉林市船营区林业畜牧局于2018年6月8日作出船林罚责通字[2018]第010008号责令恢复林地原状通知书。2018年6月8日，吉林市林业畜牧局作出船林罚决字[2018]第010007号林业行政处罚决定书，该决定书认定徐某未经审批擅自改变林地用途的行为违反了《吉林省林地保护条例》第二十二条。根据《吉林省林地保护条例》第三十八条的规定，决定对徐某作出如下行政处罚：1、擅自改变林地用途按每平方米30.00元的罚款计6720.00元；2、责令限2018年12月4日前林地恢复原状。同时告知其如不服处罚决定，可以在接到处罚决定书之日起60日内向吉林市人民政府或者吉林市林业局申请行政复议，或者六个月内向船营区人民法院起诉。该处罚决定书于2018

年6月8日向徐某送达。在法律规定的期限内，徐某既未申请行政复议，亦未提起行政诉讼。2018年12月29日，吉林市船营区林业畜牧局作出催告通知书，并于2018年12月29日向徐某送达。徐某至今未履行行政处罚决定确定的义务。2019年3月6日，吉林市船营区林业畜牧局更名为吉林市船营区林业和畜牧业管理局，该局2019年3月21日向本院申请强制执行船林罚决字[2018]第010007号林业行政处罚决定书。

裁判 依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百零一条第一款（十四）项之规定：准予强制执行申请执行人吉林市船营区林业和畜牧业管理局于2018年6月8日对被执行人徐某作出的船林罚决字[2018]第010007号林业行政处罚决定书。

解读 《吉林省林地保护条例》第二十二条规定“未经批准，任何单位和个人不得在林地上进行采石、采砂、取土、挖塘、建窑等非法占用林地的活动。”第三十八条规定“违反本条例第二十一条、第二十二条、第二十八条规定，未经县级以上人民政府林业主管部门审核审批，非法占用林地、擅自改变林地用途的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复原状，并处非法改变用途林地每平方米十元至三十元的罚款。”本案中，徐某未经审批擅自改变林地用途，其行为已违法。吉林市船营区林业畜牧局作出的林业行政处罚决定书认定事实清楚、证据充分、程序合法，适用法律、

法规正确，应准予执行。

案例三

案情 2017年，李某未经林业主管部门批准在搜登站镇半拉山村4社自家还林地内擅自开垦林地1821平方米。其行为违反《吉林省林地保护条例》第十八条第一款的规定，吉林市船营区林业畜牧局于2017年11月16日对李某作出吉船搜站林罚听权告字[2017]第012号林业行政处罚听证权利告知书及吉船搜站林罚权告字[2017]第012号林业行政处罚先行告知书，向其告知了拟作出行政处罚的内容，并向其释明了陈述、申辩及申请听证的权利。李某于2017年11月23日收到告知书后，在指定期限内未提出陈述、申辩意见，亦未申请听证。吉林市船营区林业畜牧局于2017年11月21日作出吉船搜站林罚责通字[2017]第012号责令恢复林地原状通知书，于2017年11月21日作出吉船搜站林罚决字[2017]第012号林业行政处罚决定书，认定李某未经审批擅自开垦林地的行为违反了《吉林省林地保护条例》第十八条第一款。根据《吉林省林地保护条例》第三十七条的规定，决定对李某作出如下行政处罚：1、责令立即停止违法行为。2、限2018年4月30日前恢复原状。3、处擅自开垦林地面积每平方米罚款2.00元，共计3,642.00元。同时告知其如不服处罚决定，可以在接到处罚决定书之日起60日内向吉林市人民政府或者吉林市林业局申请行政复议，或者六个月内向船营区人民法院起诉。该处罚决定书于2017年11月28日向李某

送达。在法律规定的期限内，李某既未申请行政复议，亦未提起行政诉讼。2018年7月17日，吉林市船营区林业畜牧局作出催告通知书，并于2018年7月18日向李某送达。李某至今未履行行政处罚决定确定的义务，吉林市船营区林业畜牧局向本院申请强制执行吉船搜站林罚决字[2017]第012号林业行政处罚决定书。

裁判 依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百零一条第一款（十四）项之规定：准予强制执行申请执行人吉林市船营区林业和畜牧业管理局于2017年11月21日对被执行人李某作出的吉船搜站林罚决字[2017]第012号

解读 吉林市船营区林业畜牧局是主管吉林市船营区林业管理监督的行政机构，具有作出林业管理行政处罚的法定职权。吉林市船营区林业畜牧局作出的吉船搜站林罚决字[2017]第012号林业行政处罚决定书认定事实清楚、证据充分、程序合法，适用法律、法规正确。被执行人李某在收到行政处罚决定后既未申请复议，也未提起行政诉讼，经催告至今未履行行政处罚决定确定的义务，申请执行人吉林市船营区林业畜牧局作出的林业行政处罚决定符合强制执行的条件。