

金毛狗蕨从哪来？耕地变公园怎样罚？

浦东新区举行行政执法优秀案例现场评审会

□ 记者 陈颖婷

国家二级重点保护野生植物金毛狗蕨，究竟人工种植，还是野外盗挖来的“黑户”？面对一座耕地上的社区公园，处罚到底用旧法还是用新法？为推进行政执法案例指导工作，发挥典型案例引领作用，日前，浦东新区司法局会同区委党校召开 2023 年度行政执法优秀案例现场评审会。来自全区各行政执法单位的 35 个案例入围现场评审环节，案件类型涉及生态环境、规划资源、知识产权、物业管理、卫生健康、劳动保障、市场监管、交通运输等执法领域，集中展示了 2023 年度浦东新区行政执法工作成果，体现了行政机关依法行政、执法为民的良好法治形象。

耕地上建公园，罚3万还是罚70万？ 卫星拍下证据

金毛狗蕨远道而来，是盗挖还是种植？ 叶片给出答案

此次的案例评审会，以“PPT 演示 + 现场演说”形式，展示汇报案例办案情况及执法实效，并回答评委提问。评委对案例的典型性、合法合理性、创新引领性及汇报人员现场表现等综合情况予以评分。

在评审会现场，浦东新区生态环境局的执法人员如数家珍地讲起了金毛狗蕨。

金毛狗蕨是国家二级重点保护野生植物，它极具观赏性，不但在园艺圈受到欢迎，还有一定的药用价值。因为浑身是宝，金毛狗蕨也被一些不法分子当成了牟取暴利的工具，被大肆盗挖。

该局曾办理了一起非法出售收购金毛狗蕨的案件。他们接到举报，和公安部门开展联合执法，但因被查获的金毛狗蕨的数量达不到刑事处罚的标准，公安机关将案件移交行政执法部门。该执法人员表示，从行政立案到向当事人出具处罚告知书，整整用了 70 天。“这 70 天我们花了很多精力来进行物种鉴定工作，这是本案中的一个难点。”该执法人员表示，野生植物的管理有一定范围，他举例说：“我们平常看到的银杏树虽然被纳入到野生植物保护名录，但是只有在浙江山区里面的野生银杏树才属于我们野生植物保护执法的范围。”

金毛狗蕨在上海没有自然分布的产区，违法购买出售野生植物的行政案

件，在浦东也尚属首例。因此确定被查获的金毛狗蕨是在野外盗挖的还是人工种植的成为了案件办理的关键所在。

对此生态环境局请教了众多植物学专家，经过一个多月的“会诊”，最终形成了一个鉴定意见。专家通过系统地分析，发现野生的金毛狗蕨在盗挖以后，挖口处会有黄色液体，随后黄色部位会新生出叶片。同时在野外自然生长的野生植物的叶片因为遮阴的问题，叶片会斜着和根茎保持一定的夹角，而如果人工栽培的话，它就是垂直的。

就是这些专业的植物学证据，专家通过鉴定，发现被查获的金毛狗蕨存在野外生长痕迹，同时它也有新生长的叶片。最后，专家们鉴定认为查获的金毛狗蕨是原生地自然生长至成熟，然后被不法分子盗挖后运至上海的。

“这一植物学依据，形成了案件的有力证据。”执法人员表示，“通过行刑衔接，我们和公安机关密切配合，公安机关在前期调查的时候，通过案情固定了很多证据。”正是这一系列的证据链将不法人员的违法行为牢牢锁定。最终执法人员对出售金毛狗蕨的不法分子处以没收违法所得，同时处违法所得 4 倍罚款的行政处罚。

据了解，此后这些金毛狗蕨被送至上海辰山植物园，开展恢复性培育，最终它们将重新回到大山的怀抱。



案例评审会现场，检察官介绍案件情况

浦东新区城管执法局的评审案例则来自于一个社区公园的叫停。2021 年，城管执法局接到了自然资源部的线索。通过卫星，自然资源部发现浦东某地有占用耕地的情况。执法队员在收到违法线索之后，第一时间赶往现场进行检查。经过初步调查发现该案所涉土地是一个村委会所建造的一处公园。

执法人员在立案之后，经过现场勘测之后得到了测绘报告，确定了违法占地的总面积是 7043.45 平方米，其中占用耕地是 6877.54 平方米，城管执法局又向土地事务中心提交了一个土地利用总体规划的申请表，得到的结果是该项目属于违法占用耕地。

“近年来耕地保护越来越严格，2022 年的中央一号文件落实了一个‘长牙齿’的耕地保护硬措施，发布了一系列的文件，要求严格查处违法占用登记的行为。”执法人员指出，本案中的当事人村民委员会出发点是为了改善村居环境，然后通过村民代表大会投票决定，建设了这个公园，看似合情合理，实则危害巨大。“它一方面危害到了国家粮食安全，另一方面因为是由基层主导的一个违法占用耕地行为，会加剧基层耕地管理的失序，也会给社会传递不良的信号。”

确定了村委会的违法事实，如何处

罚又是个难题。因为案发时正处于土地法新旧两法交接的时期。“2021 年 9 月份最新修订的土地管理法，对违法占地行为的处罚数额明显提高。原来的旧法是每平方米 5~30 元，按照最低标准可以罚款 3 万余元；按照新标准的话，每平方米达到了 100~1000 元，最低也要罚款 70 多万元，两者相比数额差距是非常大的。”

最终，执法人员通过对从 2021 年开始每一季度的卫星影像严格比对，发现该公园于 2021 年 2 月份开工，当年 5 月完成。2021 年 9 月 1 号之后没有任何新增建设行为，所以最终是确定适用旧法。本案经过讨论，最终罚款 3.5 万余元，并退还耕地。

值得一提的是，本案在处罚决定书中使用说理的文书，对事实认定、法律适用等都做了具体的说明，体现了执法的公正透明、有理有据，起到了警示震慑作用，也对于此类案件查处起到了良好示范。

下阶段，浦东新区司法局将结合现场评审、网络投票等情况，评选出“浦东新区十大行政执法优秀案例”和 20 个“浦东新区行政执法优秀入围案例”，并编制优秀案例汇编，供全区各行政执法单位学习借鉴，促进案例成果转化，力求达到示范一片、引领一域的效果。



金毛狗蕨（资料图）