

# 城步苗族自治县林业局 行政处罚决定书

城林罚决字〔2025〕第041号

被处罚人：廖某某 性别：男 出生日期：19XX年X月XX日  
身份证号：43052919XXXXXXXX292  
现住址：城步苗族自治县某某镇某某村X组

经查明，2025年4月27日，被处罚人廖某某在城步苗族自治县西岩镇资水村七、八、九、十一、十四组集体山场（小地名：和尚岭）实施光伏发电项目施工建设过程中，未严格按照邵林地许准〔2025〕3号《准予行政许可决定书》、湘草地临许准〔2024〕4号《临时使用草地审核同意书》核准范围、内容施工作业，造成林木毁坏、非法使用草原、超出许可范围占用林地、使用草原的违法行为，违法事实清楚，证据确凿。经我局林业行政执法人员的调查取证以及聘请城步苗族自治县林产品发展服务中心林业技术人员现场鉴定，并出具了鉴定意见书。因毁坏林木和林地、草地面积较大，当日以该案涉嫌构成刑事立案将案件移送城步苗族自治县森林公安局，经城步苗族自治县森林公安局西岩派出所核查认定，该案不构成刑事犯罪，当日依法退回我局以林业行政案件查处；我局以该案涉嫌构成刑事立案将案件移送城步苗族自治县森林公安局当天依法向廖某某送达了《林业行政案件鉴定意见通知书》（城林行鉴通字〔2025〕第041号），被处罚人廖某某对此鉴定意见书提出了异议，并于2025年12月5日递交了重新鉴定申请书。为查明案件事实，保障被处罚人合法权益、客观查清案件事实、确保行政处罚公正合法，2025年12月8日经集体讨论研究、层级审批，依法准许被处罚人重新鉴定申请。我局聘请委托邵阳市森林资源监测中心开展现场勘测、专业技术鉴定及生态损害综合评估，鉴定结论如下：1、涉案总面积39025平方米。其中批准许可使用红线范围内面积36758平方米（55.14亩），未批准许可使用红线范围外面积2267平方米（3.4亩）。2、按地类分：批准许可使用红线范围内一般灌木林地36158平方米（54.24亩）、其他草地600平方米（0.9亩）；未批准许可使用红线范围外一般灌木林地1067平方米（1.6亩）、其他草地1200平方米（1.8亩）。3、按森林类别分：全部为一般商品林地。4、生态环境损害价值计算如下：（1）该项目红线范围内施工毁坏林木（价值）：一般灌木林地按500元/亩计算，即54.24亩×500元/亩=27120元。（2）该项目红线范围内施工碾压破坏草地植被600平方米，按4.85元/平方米计算，即600平方米×4.85元/平方米=2910元。（3）该项目红线范围外：非法使用林地1067平方米，按6元/平方米计算（具备林业生产条件，恢复林业生产条件所需费用不予计算），即1067平方米×6元/平方米=6402元；非法使用草地1200平方米，按4.85元/平方米计算，即1200平方米×4.85元/平方米=5820元。5、红线范围内许可林草面积36758平方米未按规定使用，现场无法核算具体毁坏林木株数，须严格按照《关于城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目临时使用林地恢复林业生产条件技术实施方案的批复》要求，完成林木补种、生态复绿；红线外违法占用林地、使用草地，依法依规限期完成原地生态恢复。当事人上述行为，违反《中华人民共和国森林法》第三十六条、第三十七条、第三十九条及《中华人民共和国

草原法》第三十八条、第四十一条的规定，已构成毁坏林木、擅自改变林地用途、非法使用草原、擅自改变草原用地性质违法事实，本案事实清楚、证据确凿、程序合法。

上述事实，主要由下列证据予以证明：

证据一：现场检查(勘验)笔录、现场平面示意图和现场照片；

证明：被处罚人在城步苗族自治县西岩镇资水村七、八、九、十一、十四组集体山场（小地名：和尚岭）山场修建光伏发电项目工程中，毁坏林木、非法占用林地、非法使用草原、非法占用草原的现状，已构成毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质的违法事实。

证据二：询问笔录；

证明：被处罚人于2025年4月27日，未按照邵林地许准[2025]3号《准予行政许可决定书》和湘草地临许准[2024]4号《临时使用草地审核同意书》规定范围及内容的要求，擅自在城步苗族自治县西岩镇资水村七、八、九、十一、十四组集体山场（小地名：和尚岭）山场修建光伏发电项目违规施工，毁坏林木、非法占用林地、非法使用草原的违法行为。

证据三：邵林地许准[2025]3号《准予行政许可决定书》、湘草地临许准[2024]4号《临时使用草地审核同意书》复印件；

证明：被处罚人合法许可边界、施工核准依据及超范围施工违法情形。

证据四：施工合同、劳务协议复印件、山林土地租赁协议复印件、被处罚人身份证复印件；

证明：被处罚人毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质的违法主体身份适格、涉案项目权属及施工关联事实。

证据五：林地草原权属证明材料；

证明：被处罚人毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质涉案损毁、占用林地草原权属归属。

证据六：邵阳市森林资源监测中心鉴定意见书及生态损害评估报告；

证明：被处罚人毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质涉案违法面积、地类属性、森林类别、生态损害价值、植被恢复要求等核心案件事实。

本案适用的法律及理由：

其一，关于被处罚人违法行为的定性法律依据及选择理由为：《中华人民共和国森林法》第三十六条“国家保护林地，严格控制林地转为非林地，实行占用林地总量控制，确保林地保有量不减少。各类建设项目占用林地不得超过本行政区域的占用林地总量控制指标”、第三十七条第一款“矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地，确需占用的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续”的规定和《中华人民共和国草原法》第三十八条“进行矿藏开采和工程建设，应当不占或者少占草原；确需征收、征用或者使用草原的，必须经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意后，依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续”和第四十一条第一款“在草原上修建直接为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施；需要使用草原的，由县级以上人民政府草原行政主管部门批准；修筑其他工程，需要将草原转为非畜牧业生产用地的，必须依法办理建设用地审批手续”的规定。本案被处罚人未按照邵林地许准[2025]3号《准予行政许可决定书》和湘草地临许准[2024]4号《临时使用草地审核同意书》规定的行政许可核定范围及规范要求施工建设，超出审批界线毁坏林木、违规占用使用林

地草原，擅自改变林地、草原用地性质，符合前述法律禁止性规定，违法定性准确。

其二，关于本案处罚的法律依据及选择理由为：《中华人民共和国森林法》第七十三条第一款“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，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”、第七十四条第一款，“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的罚款”及《中华人民共和国草原法》第六十五条“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法使用草原，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府草原行政主管部门依据职权责令退还非法使用的草原，对违反草原保护、建设、利用规划擅自将草原改为建设用地的，限期拆除在非法使用的草原上新建的建筑物和其他设施，恢复草原植被，并处草原被非法使用前三年平均产值六倍以上十二倍以下的罚款”的规定。本案被处罚人未按照邵林地许准〔2025〕3号《准予行政许可决定书》和湘草地临许准〔2024〕4号《临时使用草地审核同意书》规定范围及内容的要求，毁坏林木、非法使用草原，又未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，擅自改变林地用途和擅自改变草原用地性质，符合上述规定。

本案决定裁量理由为：被处罚人廖某某于2025年4月27日，未按照邵林地许准〔2025〕3号《准予行政许可决定书》和湘草地临许准〔2024〕4号《临时使用草地审核同意书》规定范围与内容施工，未经县级以上人民政府林业主管部门审批同意，擅自在城步苗族自治县西岩镇资水村七、八、九、十一、十四组集体山场（小地名：和尚岭）山场毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质涉案面积共39025平方米。其中批准许可使用红线范围内毁坏林草面积36758平方米（55.14亩），未批准许可使用红线范围外非法占用林草面积2267平方米（3.4亩）（原有植被遭受破坏，具备林业生产种植条件）修建光伏发电项目工程。按地类分：批准许可使用红线范围内一般灌木林地36158平方米（54.24亩）、其他草地600平方米（0.9亩）；未批准许可使用红线范围外一般灌木林地1067平方米（1.6亩）、其他草地1200平方米（1.8亩）。按森林类别分：全部为一般商品林地。生态环境损害价值计算如下：（1）该项目红线范围内施工毁坏林木（价值）：一般灌木林地按500元/亩计算，即54.24亩×500元/亩=27120元。（2）该项目红线范围内施工碾压破坏草地植被600平方米，按4.85元/平方米计算，即600平方米×4.85元/平方米=2910元。（3）该项目红线范围外：非法使用林地1067平方米，按6元/平方米计算（具备林业生产条件，恢复林业生产条件所需费用不予计算），即1067平方米×6元/平方米=6402元；非法使用草地1200平方米，按4.85元/平方米计算，即1200平方米×4.85元/平方米=5820元。被处罚人廖某某毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质一案事实清楚，证据确凿，依法应当给予行政处罚。

本案法定情节：被处罚人涉案毁坏、占用林草总面积共计57.94亩，违法规模较大，其中毁坏林木54.24亩，林木直接经济价值27120元，违法情节已超出湖南省林业行政处罚常规严重档次裁量上限，同时存在毁坏林木、违规改

变林地用途、非法使用草原、违规变更草原用地性质多项违法行为叠加，生态危害后果较重、区域生态社会影响较大。依据《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）总则第十条第一款“违法情节恶劣，造成严重后果的”相关规定，依法予以从重处罚。

本案酌定情节：本案无从轻、减轻、免予处罚酌定情节。

本案适用裁量权基准、规则情况：参照《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）分则第三部分第3条进行开禁止毁林开垦、采石、采砂、采石、采土或者其他毁坏林木的行为适用严重档次中具体情形“2、在其他地区，毁坏林木立木蓄积4立方米以上或幼树160株以上或林木价值4000元以上5000元以下”的从重裁量阶次“2、在其他地区实施该违法行为的，补种毁坏株数3倍的树木，处毁坏林木价值5倍罚款”、分则第四部分第12条擅自改变林地用途行为中适用轻微情形档次“擅自将商品林地改为非林地，面积2亩以下的或擅自将公益林改为非林地，面积1亩以下的或擅自将包含有公益林和商品林的林地改为非林地的，根据《最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2023〕8号）第一条第二款第三项的规定两者数量按相应比例折算合计20%以下的”中的从重裁量阶次“并处恢复植被和林业生产条件所需费用0.6倍以上1.2倍以下的罚款”、分则第六部分第18条非法使用草地行为中适用轻微档次“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法使用草原4亩以下的，或者曾因非法占用草原受过行政处罚，在三年内未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，又非法使用草原数量在2亩以下的”中的处罚从重阶次“并处草原被非法使用前三年平均产值7倍以上8倍以下的罚款”、分则第六部分第19条擅自改变草原用地性质的行为中适用轻微情形档次“违反草原保护、建设、利用规划擅自将草原改为建设用地4亩以下的，或者曾因非法占用草原受过行政处罚，在三年内又违反草原保护、建设、利用规划擅自将草原改为建设用地2亩以下的”中的处罚从重裁量阶次“并处草原被非法使用前三年平均产值7倍以上8倍以下的罚款”的规定。同时参照湖《湖南省“恢复植被和林业生产条件”所需费用执行标准》（湘林法〔2023〕6号）第二条“恢复植被所需费用执行标准：参照湖南省森林植被恢复费征收标准执行。具体标准如下：郁闭度0.2以上的乔木林地（含采伐迹地、火烧迹地）、竹林地、苗圃地，每平方米10元；灌木林地、疏林地、未成林造林地，每平方米6元”及第三条“恢复林业生产条件所需费用执行标准：参照湖南省耕地开垦费征收使用管理办法关于低等旱地的标准执行。具体标准为3.7万元/亩（55.5元/平方米）”的规定。

综上，本机关认为被处罚人廖某某于2025年4月27日，在城步苗族自治县西岩镇资水村七、八、九、十一、十四组集体山场（小地名：和尚岭）山场修建光伏发电项目工程中，未按照邵林地许准〔2025〕3号《准予行政许可决定书》和湘草地临许准〔2024〕4号《临时使用草地审核同意书》规定范围与内容施工，毁坏林木面积36158平方米（54.24亩），非法使用草地1200平方米（1.8亩），未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，非法占用林地面积1067平方米（1.6亩），非法占用草地面积1200平方米（1.8亩），其行为违反了《中华人民共和国森林法》第三十六条、第三十七条第一款、第三十九条及《中华人民共和国草原法》第三十八条、第四十一条的规定，属毁坏林木和擅自改变林地用途及非法使用草原和擅自改变草原用地性质的违法行为。根据《中华人民共和国森林法》第七十三条第一款、第七十四条第一款及《中华人民共和国草原法》第六十五条的规定，参照《湖南省林业行政处

《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）分则第三部分第3条进行开垦、采石、采砂、采土或者其他活动造成林木毁坏的行为中适用严重档次中的处罚从重阶次、《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）分则第四部分第12条擅自改变林地用途行为中适用较轻档次中的处罚从重阶次的规定、《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）分则第六部分第18条非法使用草原行为中适用轻微档次中的处罚从重阶次、《湖南省林业行政处罚裁量权基准》（湘林法〔2025〕4号）分则第六部分第19条擅自改变草原用地性质的行为中适用轻微档次中的处罚从重阶次的规定及《湖南省“恢复植被和林业生产条件”所需费用执行标准》（湘林法〔2023〕6号）第二条、第三条的规定。鉴于：因其破坏的1067平方米林地尚具备林业生产种植条件，故对其恢复林业生产条件所需的费用不予处罚，仅对其恢复植被所需的费用按1倍标准予以处罚。综上，处罚人廖某某违法事实清楚，证据确实充分，程序合法完备，依据相关法律法规及裁量基准，经集体讨论决定，本机关责令廖某某立即停止违法行为、退还非法使用的草原。限期于2026年9月30日前：对擅自改变林地用途的1067平方米林地恢复植被和林业生产条件、擅自改变草原用地性质的1200平方米草地拆除新建的建筑物和其他设施，恢复草原植被，并作出如下行政处罚决定：

1、限期于2026年9月30日前在原地或异地补种树木12204株（参照城步苗族自治县西岩镇资水村光伏发电项目生态环境损害赔偿评估意见书，按城步苗族自治县林业局《关于城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目临时使用林地恢复林业生产条件技术实施方案的批复》补种树木进行复绿，实施方案要求造林密度为75株/亩，即 $54.24\text{亩} \times 75\text{株/亩} \times 3\text{倍} = 12204\text{株}$ ）。

2、处罚款人民币贰拾壹万壹仟陆佰零玖元贰角整（211609.20元）。计算方式： $\text{毁坏林木面积 } 54.24\text{亩} \times 500\text{元/亩} \times 5\text{倍} + \text{非法使用草地面积 } 600\text{平方米} \times 4.85\text{元/平方米} \times 7.9\text{倍} + \text{擅自改变林地用途 } 1067\text{平方米} \times 6\text{元/平方米} \times 1.1\text{倍} + \text{擅自改变草原用地性质面积 } 1200\text{平方米} \times 4.85\text{元/平方米} \times 7.9\text{倍} = 211609.20\text{元}$ 。

本决定书中的罚款，限你于收到本决定书之日起，十五日内到城步苗族自治县农村商业银行（账号：82012000000000793）缴纳。到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款。

如对本林业行政处罚决定不服，可于接到本决定书之日起六十日内，向城步苗族自治县人民政府申请行政复议，也可以于六个月内直接向武冈市人民法院提起诉讼。逾期不申请行政复议或者不提起行政诉讼，又不履行处罚决定的，本机关将依法强制执行或者依法申请人民法院强制执行。

城步苗族自治县林业局

2026年3月10日