

城步苗族自治县林业局 行政处罚决定书

城林罚决字[2024]第 073 号

被处罚单位名称：平邑金凯建筑劳务有限公司

营业执照注册号（或统一社会信用代码）：91371326334495859R

法定代表人：张广红 性别：男 身份证号码：371*****074

单位地址：山东省临沂市平邑县平邑街道锦泰国际广场公寓 9 层 06 号

经依法查明，你单位于 2023 年 6 月至今（违法事实）未经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意，在城步苗族自治县土桥农场管理区文田社区大界头工区建设“城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目”中存在非法使用草地，擅自改变草原用地性质的行为，我局于 2023 年 9 月 19 日组织执法人员对平邑金凯建筑劳务有限公司建设土桥农场管理区文田社区大界头光伏发电项目的现场进行调查后，2023 年 11 月 21 日将该案移送森林公安局办理。后经森林公安局侦查，平邑金凯建筑劳务有限公司未批先占草原地（因 2023 年 10 月 30 日新下发的文件（湘林资函[2023]36 号）《湖南省林业局关于启用全省林草湿资源“一张图”数据的通知》原鉴定为林地现鉴定为草原地）修建“城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目”擅自改变草原用地性质案未构成刑事案件标准，撤销该案之后将该案于 2024 年 7 月 31 日移送回我局，经城步苗族自治县森林公安局侦察、城步苗族自治县林业局调查取证及委托湖南叶树遥信息科技有限公司进行林业技术鉴定，形成林业技术鉴定意见书（湖叶树遥林鉴字[2024]003 号），你公司擅自改变草原用地性质总面积公顷 14.017 公顷(210.25 亩)[其中非法使用草原：光伏厂区(方阵)、道路边坡等使用其他草地面积 13.383 公顷(200.74 亩)；擅自改变草原用地性质临时施工道路、线路塔基、网格状桩基使用其他草地面积 0.6339 公顷(9.51 亩)]。

上述事实，主要由下列证据予以证明：

证据一：现场勘验、检查笔录和现场照片

证明 被处罚单位在城步苗族自治县土桥农场管理区文田社区大界头工区建设光伏发电项目中存在非法使用草原，擅自改变草原用地性质的行为，已经构成擅自改变草原用地性质的违法事实

证据二：被处罚单位代理人、证人的询问笔录、森林公安提供的询问笔录复印件
证明 被处罚单位于2023年6月至今未经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意，在城步苗族自治县土桥农场管理区文田社区大界头工区建设光伏发电项目中存在非法使用草原，擅自改变草原用地性质的事实

证据三：被处罚单位法人张广红、代理人赵大祯身份证复印件、现场指认笔录及现场指认照片

证明 被处罚单位违法主体的资格

证据四：山林所有证（未更新林权证）证明

证明 被处罚单位擅自改变草原用地性质的草地权属

证据五：湖南省发展和改革委员会（湘发改函[2022]63号）《湖南省发展和改革委员会关于同意全省“十四五”第一批集中式光伏发电项目开发的复函》、湖南省发展和改革委员会文件（湘发改能源[2024]85号）《湖南省发展和改革委员会关于核准城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目110千伏送出工程项目的批复》、湖南省发展和改革委员会文件《城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目备案证明》、城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目开发协议书》

证明 城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目已获湖南省发展和改革委员会备案

证据六：《国能城步县新能源有限公司城步县西岩镇落水村（资水村）光伏发电项目EPC总承包合同》合同编号：GNCB-2023-001、《湖南省城步县西岩镇落水（资水）村90MW光伏发电项目EPC总承包项目光伏场区建筑及安装工程I标》专业分包合同，合同编号：CB-JA-03、《江苏省建设集团有限公司湖南省城步县西岩镇落水（资水）村90MW光伏发电EPC总承包项目光伏场区配套工程I标段项目（扩大）劳务分包合同》合同编号：CBGF-2023-000002、中国电建集团中南勘测设计研究院有限公司文件（中南人[2023]219号）《关于成立中国电建集团中南勘测设计研究院有限公司城步县西岩镇落水（资水）村90MW光伏发电项目EPC总承包项目部及赵龙等人任职的通知》、开会形成的会议纪要

证明 确认国能城步县新能源有限公司同中国电建集团中南勘测设计研究院有限公司签订总承包合同，中国电建集团中南勘测设计研究院有限公司同江苏省建设集团有限公司签订分包合同，江苏省建设集团有限公司同

平邑金凯建设劳务有限公司签订建设合同，确定平邑金凯建设劳务有限公司是实际施工方，是实施违法行为的主体

证据七：被处罚单位平邑金凯建筑劳务有限公司在城步苗族自治县土桥农场管理区文田社区大界头工区建设光伏发电项目中存在非法使用草原林业技术鉴定意见书（湖叶树遥林鉴字[2024]003号）。

证明 被处罚单位非法使用草原、擅自改变草原用地性质的地点、面积、类型和毁坏程度

证据八：《城步县西岩镇落水（资水）村光伏发电项目土地租赁协议》合同编号：GDCB-2023-002、

证明 国能城步县新能源有限公司同城步苗族自治县土桥农场管理区签订了用地协议，确定土地权属问题。证明土地年租金价格

本案适用的法律及理由（依据选择理由）：

其一，关于当事人违法行为的定性法律依据及选择理由为：依据《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；确须征收、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”的规定。本案你未经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意在城步苗族自治县土桥农场管理区文田社区大界头工区建设光伏发电项目，已经构成了擅自改变草原用地性质的违法行为。

其二，关于本案处罚的法律依据及选择理由为：根据《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”。本案被处罚人未经省级以上人民政府林业主管部门审核同意在城步苗族自治县在土桥农场管理区文田社区大界头工区建设光伏发电项目中存在非法使用草原，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(决定裁量理由)：

依据湖南省林业局文件（湘林法[2020]5号）《湖南省林业行政处罚裁量权基准》第六部分第十六条第一款处罚依据《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”、湖南省林业局文件(湘林法〔2023〕6号)《湖南省“恢复植被和林业生产条件”所需费用执行标准》第二条：“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”、第三条“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)、第五条“《中华人民共和国草原法》等法律法规未就草原植被恢复相关费用作出具体规定的，可参照本标准执行”的规定执行。

本案法定情节：被处罚人违法后主动减轻破坏后果，在执法人员查处过程中，态度端正，积极配合林业主管部门的查处，并主动对违法占用的草地进行了部分复绿。

本案酌定情节：本项目是邵阳市和城步苗族自治县的重点招商引资项目，城步苗族自治县属经济落后地区，考虑营商环境，对本案酌情减轻处罚。

本案适用裁量权基准、规则情况：

非法使用草原：光伏厂区(方阵)、道路边坡等使用其他草地面积13.383公顷(200.74亩)，依据《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”。光伏厂区(方阵)、道路边坡等使用其他草地面积13.383公顷(200.74亩)，因使用面积较大，处草原被非法使用前三年平均产值六倍以上十二倍的罚款。因本案具有法定减轻情节，根据湖南省林业局文件(湘林法〔2020〕5号)《湖南省林业行政处罚裁量权基准》总则第九条：“有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：(一)主动消除或者减轻违法行为危害后果的；(二)受他人胁迫实施违法行为的；(三)配合行政机关查处违法行为有立功表现的”的规定，经本局林业行政重大案件处罚集体讨论决定，同意将处草原被非法使用前三年处平均产值六倍以上十二倍以下的罚款的罚款标准确定为处草原被

非法使用前三年平均产值 10 倍的罚款标准进行处罚。因草地上大部分是茅草，无法估计近三年的平均产值，而国能城步县新能源有限公司与土桥农场管理区签订了租地合同，经本局林业行政重大案件处罚集体讨论决定，非法使用前三年平均产值，以这块地的租地价格每年每亩 140 元为标准进行处罚。

擅自改变草原用地性质：临时施工道路、线路塔基、网格状桩基使用其他草地面积 0.6339 公顷(9.51 亩)，临时施工道路有 405 米是在原有道路上扩宽，没有进行硬化，车辆反复碾压，草地被破坏，项目临时用地到期后可恢复草地生产条件、网格状桩基占用草地被破坏，部分可直接恢复草地生产条件，部分拆除后可恢复草地生产条件、线路塔基占用草地钻孔部分已硬化，钻孔草地被破坏，属永久使用草地。依法对破坏草原植被和草原种植条件都进行处罚。依据《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：“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”、第三条“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)、第五条“《中华人民共和国草原法》等法律法规未就草原植被恢复相关费用作出具体规定的，可参照本标准执行”的规定执行。因我省裁量权基准对草原恢复植被和草地种植条件没有制定处罚标准，我们参照擅自将其他林地改为非林地的标准处罚执行。根据湖南省林业局文件(湘林法[2020]5号)《湖南省林业行政处罚裁量权基准》分则第四部分第八条第二款第一项：“擅自将其他林地改为非林地，面积 3 亩以下的，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用 1 倍以下的罚款；面积 3 亩以上 7 亩以下的并处恢复植被和林业生产条件所需费的 1 倍以上 2 倍以下的罚款，7 亩以上 10 亩以下的，并处恢复植被和林业生产条件所需费用 2 倍以上 3 倍以下的罚款”。此违法面积 9.51 亩，未超过 10 亩，以恢复植被和林业生产条件所需费用 2 倍以上 3 倍以下进行处罚。草地参照灌木林地的标准，植被恢复费用按每平方米 6 元的标准计算。因《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)第五条：“《中华人民共和国草原法》等法律法规未就草原植被恢复相关费用作出具体规定的，可参照本标准执行”明确了草原植被恢复相关费用标准可参照本标准执行，没有明确草原种植条件参照本标准执行，经本局林业行政重大案件处罚集体讨论，认为草地种植条件恢复

费用相对林地种植条件恢复费用要低很多，对临时施工道路、线路塔基、网格状桩基使用其他草地面积 0.6339 公顷(9.51 亩)按植被恢复费用每平方米 6 元和草地种植条件每平方米 55.5 元的总和的 2.65 倍进行处罚。

综上，本机关认为你公司未经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意，非法使用草原、擅自改变草原用地性质，造成草地、草地植被和土地种植条件破坏的行为违反了《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；确须征收、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”的规定，本机关责令你公司于 2025 年 4 月 30 日前拆除在非法使用草原、擅自改变草原用地性质草地上建设光伏厂区(方阵)、道路边坡、临时施工道路、线路塔基、网格状桩基等设施，恢复植被和草地生产条件。并依法对你公司作出如下行政处罚：擅自改变草原用地性质总面积公顷 14.017 公顷(210.25 亩)合计罚款壹佰叁拾壹万肆仟壹佰叁拾肆元(1314134 元)，具体罚款情况如下：

一、非法使用草原。光伏厂区(方阵)、道路边坡等使用其他草地面积 13.383 公顷(200.74 亩)，处以每亩 140 元的 10 倍的罚款，合计罚款人民币是贰拾捌万壹仟零叁拾陆元整(¥281036 元)[$200.74 \text{ 亩} \times 140 \text{ 元/亩} \times 10 \text{ 倍} = 281036 \text{ 元}$]。

二、擅自改变草原用地性质。

临时施工道路、线路塔基、网格状桩基使用其他草地面积 0.6339 公顷 [(9.51 亩)(6339 m^2)]，处以植被恢复费用每平方米 6 元和草地种植条件每平方米 55.5 元的总和的 2.65 倍进行处罚，合计罚款人民币壹佰零叁万叁仟零玖拾捌元整(¥1033098 元)[$6339 \text{ m}^2 \times (6+55.5) \text{ 元/m}^2 \times 2.65 \text{ 倍} = 1033098 \text{ 元}$]。

本决定书中的罚款，限于你于收到本决定书之日起，十五日内到城步农商银行（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

2024 年 10 月 8 日